Ano 6
Nº 1
Jun/2004

Cena Internacional – **Revista de Análise em Política Internacional**
Ano 6 – Número 1 – Jun 2004 – ISSN 1518-1200

Cena Internacional é um veículo dedicado ao debate científico sobre as relações internacionais contemporâneas e sobre os desafios da inserção internacional do Brasil. A Revista, que é a primeira publicação digital inteiramente dedicada à grande área de relações internacionais, publica artigos sobre Política e Economia Internacional, História, Teoria e Metodologia das Relações Internacionais, Política Exterior do Brasil e dos países do Cone Sul e Temas Globais (meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico, empresas transnacionais, etc).

As opiniões expressas nos trabalhos veiculados em *Cena Internacional* são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Cena Internacional é uma publicação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL) e da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG/MRE), instituições que mantêm em conjunto o projeto *RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais*, com o objetivo de constituir a comunidade brasileira de relações internacionais com a oferta pública e gratuita de serviços de informação e de pesquisa. Os artigos publicados em *Cena Internacional*, bem como as edições completas da revista, estão disponíveis para *download*, em formato PDF (*Portable Document Format*), gratuitamente, na seção *Cena Internacional* de *RelNet* – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais **(http://www.relnet.com.br)**.

Correspondência:
Revista Cena Internacional
Caixa Postal 04359
Brasília – DF – 70910-970
E-Mail: **breda@unb.br**
Tel: (55)(61) 307 2426
Fax: (55)(61) 274 4117

Secretário da Revista Cena Internacional: Fernando Zelner
E-mail: **breda@unb.br**

Capa e composição: Samuel Tabosa
E-mail: **samueltabosa@ig.com.br**

Como publicar trabalhos em Cena Internacional:
São admitidos apenas textos inéditos de professores, pesquisadores e profissionais atuando na grande área de Relações Internacionais. Os arquivos devem conter cerca de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques, ou seja, 60 mil caracteres, geradas em editor de textos de uso universal. Os trabalhos podem ser escritos em português, inglês, francês ou espanhol e devem ser necessariamente acompanhadas de um resumo em português e *abstract* em inglês de até 90 palavras. A contribuição deve ser identificada e deve conter a vinculação institucional do autor. As notas, referências e bibliografia devem observar as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Enviar o arquivo para **breda@unb.br** indicando na linha *subject* “Contribuição para Cena Internacional”.

Cena Internacional Ano 6 Número 1 Jun 2004

Sumário

Artigos

A POLÍTICA AMBIENTAL INTERNACIONAL: UMA INTRODUÇÃO

Lílian Cristina Burlamaqui Duarte*

Resumo

Este artigo tem como objetivo fornecer uma breve introdução à política ambiental internacional. Após um breve histórico, trata da importância do movimento ambientalista, dos rumos da política internacional ambiental desde a década de 60 e dos desafios trazidos para a área de relações internacionais.

Abstract

This article is a brief account about the international environmental politics. Anchored in a short historical overview, it deals with the importance of the environmental movement, the main issues and discussions in international environmental politics since the 60s, and the challenges the issue brought to International Relations.

Future historians may well be amazed by our distorted sense of proportion. How could intelligent beings seek to control a few unwanted species by a methods that contaminated the entire environment and brought the threat of disease and death even to their own kind?

Rachel Carson, **Silent Spring**

A entrada em vigor do Protocolo de Quioto, no início do ano de 2005, representa, simultaneamente, uma vitória do ambientalismo internacional e a exposição de suas atuais vulnerabilidades, pois já quase se perdia a esperança de que tal desfecho pudesse se produzir, tantas foram as dificuldades, contradições e retrocessos que permearam o processo de ratificação do Protocolo nos últimos anos.[1]

Ao passo que alguns especialistas alegam que estamos vivendo um momento de curva descendente no movimento ambiental, caracterizado pela dispersão do tema em várias áreas correlatas e afins, o que esvaziaria a força das principais questões ambientais, há estudiosos que afirmam que jamais se viveu momento tão auspicioso para a proteção do meio ambiente. Em todo o mundo, países ricos e pobres vêm adotando ou aperfeiçoando instituições e legislações que salvaguardem princípios originados há mais de trinta anos na Conferência de Estocolmo de 1972 (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano).

O conhecimento de que grupos humanos podem ter efeito deletério sobre o meio ambiente é antigo, e há relatos, em textos clássicos, sobre o desaparecimento de civilizações que se dedicaram à exploração continuada e desordenada de seus territórios.[2] A partir do século XIX, e sob o impacto da Revolução Industrial, sociedades européias, notadamente a inglesa, demonstram preocupação crescente com os efeitos da poluição e da degradação urbana na qualidade de vida dos cidadãos; além disso, tratados visando à exploração de recursos transfronteiriços começam a se multiplicar. É na segunda metade do século XX,

Rev. Cena Int. 6 (1): 4-12 [jun 2004]

* Mestre em Relações Internacionais, IRI-PUC, Rio de Janeiro. Professora do Instituto Rio Branco.

porém, que os problemas ambientais se tornam efetivamente globais, e passam a suscitar medidas governamentais e não governamentais, políticas, jurídicas, econômicas e educacionais em escala mundial.[3]

Interesses comuns, o caráter transfronteiriço e o estreito laço entre meio ambiente e questões sócio-econômicas podem ser uma explicação plausível para a rápida assimilação dos temas ambientais na agenda internacional, especialmente durante as décadas de 80 e 90. Em primeiro lugar, alguns problemas só podem ser administrados por meio da cooperação entre todos os Estados do Sistema Internacional. Ou seja, a cooperação internacional ambiental pode ter lugar a partir de interesses comuns entre os Estados. Tal é o caso do adelgaçamento da camada de ozônio e das mudanças climáticas. Existem, ainda, os recursos globais comuns, como os oceanos, a atmosfera, o espaço exterior e, para alguns, os recursos genéticos. Em segundo lugar, existem problemas locais ou regionais que ultrapassam fronteiras tornando-se, dessa forma, transnacionais, como a chuva ácida ou o depósito de certos materiais tóxicos em locais que sofrem a ação de forças naturais, como rios e ventos. Freqüentemente, a ação concertada de grupos ambientalistas não governamentais, muitas vezes atuando fora da região onde ocorre o problema, acaba por conferir visibilidade à questão e inseri-la na agenda global. Pode ocorrer, ainda, que o mesmo problema se repita em diferentes localidades do planeta, o que provoca a busca de soluções comuns e concertadas. Em terceiro lugar, os problemas ambientais e os dilemas sócio-econômicos são indissociáveis, como lembra o Relatório **Nosso futuro comum**.[4] A pobreza leva à exploração excessiva dos recursos naturais, à poluição, ao uso de tecnologias ultrapassadas. Paralelamente, a afluência também implica a superexploração dos recursos, a manutenção de padrões de consumo insustentáveis, a degradação ambiental resultante da riqueza.

Na origem do ambientalismo global encontram-se movimentos e correntes de pensamento distintos que envolvem ciência, política e correntes filosóficas de variados matizes.[5]

A consciência de que fabulosos progressos científicos podem causar dano em escala planetária tornou-se mais viva após a Segunda Guerra Mundial, tanto em razão da inovação trazida pela bomba atômica, dispositivo capaz de efetivamente extinguir a existência no planeta, quanto pela verificação de que avanços técnicos e científicos traziam conseqüências negativas indisputáveis: a erosão dos solos, a destruição de habitas naturais, a degradação dos oceanos e das florestas tropicais, a devastação urbana.

De um lado, o movimento pacifista se fortaleceu ao longo dos anos, inicialmente na Europa, mas espalhando-se rapidamente pelos demais países. Do outro, os problemas ecológicos decorrentes do desenvolvimento de técnicas científicas apareciam em diversas áreas: na indústria, na agricultura, nas cidades. Os efeitos nefastos do uso de produtos químicos para melhorar o rendimento agrícola foi denunciado no início da década de 1960, por Rachel Carson, no livro **Silent Spring**, que provocou furor, mas também a transformação nas técnicas de cultivo nos Estados Unidos.[6] Na década de 1950, Londres e outras cidades

européias apresentavam índices de poluição que provocavam graves doenças na população e a contaminação hídrica na Europa atingia níveis alarmantes.

Era também por meio da ciência que a degradação ambiental podia ser monitorada. O desenvolvimento de modernos computadores permitia a elaboração de modelos que cruzavam dados referentes à industrialização, ao crescimento econômico dos países, ao incremento populacional e aos recursos disponíveis. Vários relatórios foram elaborados a esse respeito, mas dois tiveram maior influência na formulação de políticas: **Limites ao Crescimento** e **Relatório do Clube de Roma**.[7] Em ambos, as conclusões coincidiam: a se continuar a exploração dos recursos e a industrialização em ritmo acelerado, em pouco tempo as fontes mundiais estariam esgotadas. Os autores desses estudos propunham, como solução, reduzir drasticamente o crescimento econômico e a industrialização. Grupos dentro da comunidade científica, os chamados *doomsayers*, corroboravam a análise e passaram a emitir previsões apocalípticas sobre o planeta. No contexto do mundo da Guerra Fria, que vivenciava a descolonização dos países afro-asiáticos e a ênfase no desenvolvimento, a própria ideologia da modernização era objeto de barganha política nas relações entre as superpotências e os países do Terceiro Mundo. Portanto, o sacrifício preconizado, quanto à contenção no uso de recursos para a industrialização e ao controle populacional, recairia necessariamente sobre os países pobres. Entre estes, Brasil, China e Índia apresentavam índices de crescimento mais alto e se tornaram objeto de debates quanto à viabilidade dos modelos de desenvolvimento adotados.

Concomitantemente, em todo o mundo, mas especialmente nos Estados Unidos, cresciam as lutas por direitos civis e políticos contra a segregação e pelos direitos das minorias e pelo fim da guerra no Vietnã. O movimento da contracultura, que se disseminava velozmente, preconizava a interação com a natureza e rejeição aos padrões materialistas de produção e consumo ocidentais; buscava, também, em pensadores como Thoreau e Rousseau, além dos gurus orientais, a inspiração para novas formas de convívio e de organização social.

Esses movimentos, além de outros de inspiração local e regional que convergiram para o ambientalismo, preparavam o terreno para as conferências sobre temas ambientais. A realização da Conferência da Biosfera, em Paris, em 1968, teve caráter primariamente científico e produziu prognóstico bastante pessimista. Diferentes organismos das Nações Unidas diagnosticavam alterações severas no meio ambiente global e propunham uma conferência internacional para discutir o estado do planeta. A idéia de reunir os Estados para discutir politicamente o meio ambiente foi-se fortalecendo, e a Assembléia Geral da ONU decidiu convocar nova Conferência, a realizar-se em 1972. A Suécia ofereceu-se, então, para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano.

O legado da Conferência de Estocolmo tem amplo espectro. Além da conscientização do público para a gravidade dos problemas ambientais, o encontro propiciou forte discussão sobre o aprofundamento das distâncias entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento e gerou questionamentos sobre modelos de crescimento. Mas talvez seja

no campo da criação e fortalecimento das instituições que a Conferência tenha produzido os maiores êxitos. Os conferencistas produziram uma Declaração de Princípios e um Plano de Ação acerca de seis áreas: desenvolvimento, aspectos educacionais, habitats humanos, poluição, administração de recursos naturais e organizações internacionais. Como conseqüência direta da Conferência, foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, com a tarefa de coordenar as atividades das demais agências da ONU pertinentes ao meio ambiente, facilitar as negociações ambientais, ajudar no aprimoramento da capacidade institucional dos países, auxiliar na formação de um consenso científico sobre problemas e possíveis soluções.

Nos anos que se seguiram à Conferência de Estocolmo, muitos Estados procuraram adequar suas instituições e legislações aos princípios e recomendações acordados em 1972. Com isso, foram criados agências e ministérios do meio ambiente que desempenham hoje forte papel na diplomacia ambiental global. Ademais, foram criadas, também, agências de monitoramento global, que atuam em áreas como a redução da camada de ozônio e degradação marítima. Finalmente, as organizações não-governamentais, que já possuíam atuação relevante durante a Conferência, teriam extraordinária expansão em número, atividades e eficácia nos anos subseqüentes.

Na década de 1980, o cenário econômico indicava forte recessão global sucedendo-se a dois choques do petróleo. Paralelamente, no entanto, surgiam no horizonte novos e gravíssimos problemas ambientais e alguns problemas antigos pareciam ter-se aprofundado.

Logo no início da década, surgiram denúncias de que a camada de ozônio havia-se adelgaçado e mesmo rompido em algumas partes, formando extensas áreas desguarnecidas às radiações solares, condição que afetava fortemente os países desenvolvidos, mais vulneráveis a doenças de pele e oftalmológicas provocada pela incidência de raios solares.

Concomitantemente, começavam a ser divulgadas ao público as pesquisas sobre o “efeito estufa”, que existe em condições naturais, mas tem sido exacerbado pela ação humana. O fenômeno corresponde, sinteticamente, à elevação de temperaturas conseqüentes ao aprisionamento de certos gases, sobretudo CO_2, nas camadas inferiores da atmosfera. As altas temperaturas ocasionam alterações nos padrões da natureza, podendo gerar uma variedade de desastres: secas, inundações, furacões, derretimento de geleiras e modificação de áreas agricultáveis. Os verões de intenso calor no hemisfério Norte nos anos de 1988-89, levando inclusive a óbitos, pareciam confirmar as mais sombrias predições científicas.

Em 1986, o vazamento da indústria química de Bhopal, na Índia, e o acidente com a usina russa de Chernobyl, cujas nefastas conseqüências são sentidas até hoje, evidenciaram a falta de transparência dos governos para lidar com graves acidentes ambientais e a carência de recursos e de preparo para lidar com os efeitos. Na Europa, as negociações para combater os efeitos da chuva ácida que, originando-se muitas vezes na Alemanha e nas porções centrais do continente, estendiam-se até a Escandinávia, se intensificaram. Com colapso do bloco socialista evidenciou-se, também, a degradação ambiental em no Leste Europeu resultante

da superexploração dos recursos, além das precárias condições de segurança de diversas instalações nucleares.

As negociações sobre a movimentação transfronteiriça de rejeitos tóxicos, juntamente com as queimadas na Amazônia, mobilizavam a opinião pública. No primeiro caso, tratava-se da necessidade de encontrar mecanismos seguros para dispor de material tóxico. No segundo caso, a idéia de que o Brasil estaria destruindo o "pulmão do mundo", provocou reações fortíssimas de organizações não governamentais e de líderes políticos e chefes de governo, como François Mitterand e George Bush.

No âmbito da ONU, as críticas à falta de integração entre as várias agências e à falta de eficácia dos programas ambientais em vigor levavam a demandas por um novo fórum de discussão. Em 1983, as Nações Unidas convocaram uma comissão de especialistas, presidida pela norueguesa Gro Harlem Brundtland, para discutir o estado do meio ambiente do planeta e propor novos rumos para sua gestão. Em 1987, a Comissão produziu o **Relatório Nosso Futuro Comum** (também conhecido como **Relatório Brundtland**), que se tornou referência para discussões sobre a temática ecológica, e consolidou a expressão "desenvolvimento sustentável", síntese para a consecução do crescimento com conservação, e que leve em consideração os direitos de gerações futuras. Em 1988, na esteira do **Relatório Brundtland**, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou uma resolução que determinava a realização de uma conferência sobre temas ambientais, para revisitar os avanços obtidos desde Estocolmo. A Resolução 44/28, de dezembro de 1989, convoca a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMD) para o mês de junho de 1992, e o Brasil ofereceu o Rio de Janeiro como sede do encontro, o que foi aceito pelos membros da ONU.

A agenda da reunião se compunha dos temas maior preocupação internacional que tinham maior visibilidade entre os meios de divulgação. A emissão dos gases que provocam o efeito estufa, o crescimento de espécies ameaçadas de extinção, a devastação das florestas e o combate à desertificação e o financiamento das medidas para implementar as decisões constituíram o cerne das acaloradas discussões.

A Conferência da Terra, como ficou conhecida popularmente a reunião, transformou-se em uma das maiores e mais bem sucedidas conferências de cúpula do mundo.[8] Estiveram presentes praticamente todos chefes de Estado e de governo então em exercício. Ademais, o número de organizações não governamentais presentes em um fórum paralelo superou as expectativas, e os integrantes puderam participar de encontros intergovernamentais.

Além da Declaração do Rio, que apresenta 27 princípios gerais de atuação em meio ambiente e desenvolvimento, a Conferência produziu a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC), a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), a Declaração de Princípios das Florestas e a Agenda 21, documento extenso que propõe um programa de ação para o desenvolvimento sustentável.

As convenções-quadro estabeleciam diretrizes básicas e normas para ação, mas deveriam ser complementadas por acordos específicos, que tratariam dos aspectos mais complexos ou difíceis de negociar. Assim é que as negociações para a elaboração do protocolo adicional à Convenção sobre Mudanças Climáticas iniciaram-se pouco tempo depois da Conferência e tiveram começo auspicioso. Os países desenvolvidos preparam relatórios minuciosos sobre as emissões de gases-estufa e vários encontros se sucederam até a finalização do Protocolo de Quioto, em 1997. Segundo o Protocolo, os países industrializados (Anexo I) deveriam reduzir suas emissões em pelo menos 5%, em relação aos níveis de 1990, entre 2008 e 2012 (Art. 3º). Os Estados Unidos, responsáveis por cerca de 25% da emissão de combustíveis fósseis, seriam obrigados a fazer as maiores reduções, devendo diminuir o consumo e intensificar os investimentos na busca de energias alternativas. O Protocolo determina compromissos vinculantes para que os países industrializados reduzam as emissões de gases que produzem o efeito estufa, e os interesses conflitantes entre países do Norte e do Sul ficam patentes na condução do processo de ratificação, que tem como ausência marcante os Estados Unidos. O processo se completou com a assinatura da Rússia no final de 2004.

Quanto à implementação da Agenda 21, as instituições criadas após a Conferência, como a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável e a Agência Ambiental Global, encarregada dos recursos financeiros, tiveram sucesso limitado. Mas pode-se contar como êxito os Estados terem procurado elaborar e implementar planos de desenvolvimento sustentável. O debate sobre temas ambientais, por sua vez, tem-se desenvolvido cada vez mais no contexto de instituições como a Organização Mundial do Comércio, e os vínculos entre comércio e meio ambiente são hoje elemento corrente da agenda ambiental global.

Os anos 1990 tornaram-se conhecidos como a “década das Conferências”, pela esperança depositada no multilateralismo e pela consolidação da agenda social global: para citar apenas algumas, houve a Conferência Mundial sobre a Criança, a Rio-92, a Conferência de Viena sobre os Direitos Humanos, a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento, a Conferência de Beijing sobre a Mulher, a Habitat-II. Por isso, acreditava-se que finalmente o movimento ambiental teria o impulso e a força necessários para implementar programas acordados ao longo de vinte anos.

As notícias sobre a recuperação parcial da camada de ozônio e a redução na velocidade das queimadas (para muitos, sobretudo um resultado da retração econômica e não de políticas ambientais criteriosas) eram auspiciosas; entretanto, outros setores, como a mobilização de recursos para os programas ambientais, ou as medidas para lidar com o aquecimento global, continuavam desassistidos. O discurso multilateral falhava no teste da prática cotidiana.

O aquecimento global continuou a ser um dos principais temas da agenda durante a década de 1990. A origem antropogênica do fenômeno encontra-se bem definida, porém as controvérsias quanto à velocidade de variação do aquecimento e seus efeitos sobre a economia e os ecossistemas permanecem, daí a dificuldade de formular pactos com os quais os Estados se disponham a se comprometer.

Os dilemas da cooperação seriam levados à Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, convocada para Joanesburgo, na África do Sul, entre agosto e setembro de 2002, com o objetivo de avaliar os progressos alcançados desde a ECO-92. Os encontros preparatórios revelavam o grau de divergência entre os Estados sobre os rumos do desenvolvimento e dos modelos de proteção ambiental. Os interesses contrastantes agora se estendiam ao longo dos eixos Norte-Norte, Norte-Sul e Sul-Sul. Estados Unidos e Europa, por exemplo, posicionavam-se em pólos distintos quanto ao aquecimento global. Entre os países em desenvolvimento, havia divergências sobre quais deveriam ser os assuntos da agenda, uma vez que os mais pobres queriam enfatizar a erradicação da pobreza e o aumento de desembolsos para projetos de saneamento; para países em estágio mais avançado de desenvolvimento, no entanto, como o Brasil, o objetivo deveria ser examinar o cumprimento e a implementação dos acordos firmados, reavaliar os padrões de consumo, incentivar o uso de energias renováveis e a transferência de tecnologias e o fomento de programas e instituições ambientais. Efetivamente, a pobreza, os recursos energéticos e a biodiversidade dominaram os debates nas principais mesas de discussão. Quinze países, inclusive o Brasil, firmaram um acordo sobre megadiversidade, para garantir que as comunidades locais usufruam dos benefícios decorrentes da exploração de recursos naturais encontrados em seus territórios, o que foi considerado uma vitória significativa para os países em desenvolvimento. A possibilidade de recuperação, até 2015, de áreas comerciais pesqueiras foi outro ponto positivo da reunião. Porém, as propostas sobre a utilização de recursos energéticos renováveis, inclusive a proposta brasileira, sofreram forte oposição dos Estados Unidos e de países do Oriente Médio, e o texto final optou por declarações vagas e de caráter voluntário, com ênfase na diversificação de matrizes e na pesquisa de novas fontes energéticas.

Entre os temas que provocaram as maiores polêmicas, a erradicação da miséria no mundo gerou documento que prevê a ampliação da ajuda aos países pobres e a criação de um fundo de combate à pobreza. O espírito do acordo é que, até 2015, deve ser reduzido pela metade o número de pessoas no mundo sem acesso a saneamento básico. Evidentemente, somente a forte vontade política e desembolsos de vulto poderão proporcionar os resultados desejados no prazo proposto. A complicar ainda mais este propósito, o fenômeno do aquecimento global tem gerado prognósticos alarmantes sobre o avanço da desertificação e sobre o grande número de refugiados ambientais, resultante de catástrofes diversas, e estima-se que os prejuízos para os países mais pobres são incalculáveis.

Em relação ao binômio comércio e meio ambiente, a questão agrícola permanece como uma das arenas de confrontação, em que países ricos e pobres se enfrentam em vários fóruns – na Organização Mundial do Comércio, nas negociações da Alca (Área de Livre Comércio das Américas) e também em Joanesburgo. Os subsídios para agricultura praticados pelos governos de países ricos induzem a desigualdades crescentes entre o Norte e o Sul.

A Cúpula de Joanesburgo gerou, como documento-mestre, o Plano de Implementação, cuja viabilidade é considerada duvidosa por muitos especialistas, em razão da ênfase na

erradicação da pobreza e do tom elevado e vago das declarações. Embora a Conferência tenha se encerrado sob certo clima de desencanto, o movimento ambiental global, em sua complexidade e extensão pode continuar a se fortalecer com a formação de regimes ambientais internacionais, os quais contemplam desde a formação da agenda até os estágios negociadores e a implementação de acordos e programas de conservação do meio ambiente.

Os temas ambientais constituem, para as Relações Internacionais, simultaneamente, a oportunidade de investigação sobre a aplicabilidade das diversas teorias e o campo de desafios para a conciliação de posições pertinentes à soberania estatal e à administração de recursos globais, aos limites entre as esferas doméstica e global e à interação entre interesses e valores com vistas à cooperação internacional. Esses serão alguns dos dilemas e questões que nortearão os artigos a seguir.

Notas

1 Ver, por exemplo, as controversas ratificações do Canadá e da Rússia.

2 CALDWELL, Lynton & BARTLETT, Robert (Eds.) **Environmental Policy: Transnational Issues and National Trends**. Wesport: Quorum Books, 1997.

3 HAAS, P. M.; Keohane, R. & Levy M. (eds.). **Institutions for the Earth: Sources of Effective Environmental Action**. Londres: MIT Press, 1993.

4 COMISSÃO MUNDIAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1988.

5 Ver, a respeito, VOGLER, J. & IMBER, M. (eds.). **The Environment and International Relations.** Londres: Routledge, 1996; e BLOWERS, A. & GLASBERGEN, P. (eds.). **Environmental Policy in an International Context**. John Wiley Professio,1996.

6 CARSON, Rachel L. **Silent Spring**. Greenwhich: Fawcett, 1962.

7 MEADOWS, Donella H. **Limits to Growth: a Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind**. London: Pan Books, 1974.

8 Contudo, a avaliação dos resultados da CNUMD é controversa, pois há diversos autores que os avaliam como acordos políticos vagos e de difícil implementação. Além disto, os principais fóruns e decisões na CNMUD foram restritos aos Estados. Ver como crítica, por exemplo: PRINCEN, Thomas & FINGER, Matthias. **Environmental NGO's and World Politics: Linking the Local and the Global**. London: Routledge, 1994.

Bibliografia

BLOWERS, A. & GLASBERGEN, P. (eds.). **Environmental Policy in an International Context.** John Wiley Professio,1996.

CALDWELL, Lynton & BARTLETT, Robert (Eds.) **Environmental Policy: Transnational Issues and National Trends**. Wesport: Quorum Books, 1997.

CARSON, Rachel L. **Silent Spring**. Greenwhich: Fawcett, 1962.

COMISSÃO MUNDIAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1988.

HAAS, P. M.; Keohane, R. & Levy M. (eds.). **Institutions for the Earth: Sources of Effective Environmental Action**. Londres: MIT Press, 1993.

MEADOWS, Donella H. **Limits to Growth: a Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind**. London: Pan Books, 1974.

PRINCEN, Thomas & FINGER, Matthias. **Environmental NGO's and World Politics: Linking the Local and the Global**. London: Routledge, 1994.

VOGLER, J. & IMBER, M. (eds.). **The Environment and International Relations.** Londres: Routledge, 1996.

CONHECIMENTO CIENTÍFICO E FORMAÇÃO DE REGIMES INTERNACIONAIS AMBIENTAIS: O CASO DO REGIME DE BIOSSEGURANÇA

Cristina Inoue
Rafael Schleicher*

Resumo

Este artigo tem como objetivo demonstrar a insuficiência das tradicionais abordagens de regimes internacionais para explicar a dinâmica da formação do regime internacional de biossegurança. A partir da caracterização do conflito entre cientificismo e precaução no seio do regime de biossegurança, propõe-se três caminhos pelos quais a teoria de regimes internacionais poderia se desenvolver: explorar a dinâmica entre poder e técnica, a relação agente-estrutura e questões metodológicas.

Abstract

This article aims to show the insufficiency of traditional approaches to international regimes based on the analysis of the international regime on biosafety. Characterizing the biosafety regime negotiation process as a conflict between scientificism and precaution, the article sheds light on three alternative routes to the theory of international regimes: explore the relationship between power and knowledge, consider the issue of agency and discuss the validation of the method.

Introdução

É comum encontrar análises que partem do pressuposto de que os regimes internacionais ambientais são construídos a partir de evidências científicas. Entretanto, esse pressuposto contém três problemas. O primeiro é uma definição inadequada de ciência e do método científico. A segunda é uma crença infundada na separação entre pesquisador e objeto de análise, e ainda entre agente e estrutura. Finalmente, quando considerados dessa forma, poder e técnica aparecem enclausurados, o que dificilmente ocorreria na realidade.

Pode-se pensar em dois bons exemplos do pressuposto de que os regimes internacionais ambientais poderiam ser construídos a partir de evidências científicas. O primeiro deles, diz respeito à Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985), construída e negociada após o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização Meteorológica Mundial (OMM) chamarem atenção para o fato de que os clorofluocarbonetos (CFCs) destruíam o ozônio troposférico (O_3) que protege a Terra da radiação ultravioleta. Alarme dado, a falta de informações e análises científicas foram fatores centrais de barganha tanto na negociação dos princípios que nortearam a Convenção de Viena quanto naquela que caracterizou o ambiente de aprovação

Rev. Cena Int. 6 (1): 13-35 [jun 2004]

* Cristina Inoue é professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Rafael Schleicher é mestrando em Relações Internacionais na Universidade de Brasília. Os autores gostariam de agradecer a professora Norma Breda dos Santos pelos excelentes comentários e sugestões, sem os quais o artigo jamais alcançaria esta forma final.

do Protocolo de Montreal (1987).[1] O regime internacional de proteção à camada de ozônio ganharia força somente depois que cientistas britânicos caracterizaram o "*ozone hole*" na Antártica e que o *Ozone Trends Panel* (um grupo que reuniu os maiores especialistas no assunto) demonstrou uma redução de 3% na camada de ozônio no hemisfério Norte entre 1969-1986.[2]

Em moldes similares, construiu-se e desenvolveu-se o regime internacional de mudança climática. De fato, muitas das discussões desde a adoção da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC) se basearam nas descobertas contidas nos Três Relatórios de Avaliação (1990, 1996 e 2001) do Painel Intergovernamental de Mudança do Clima (IPCC, em inglês), e muitas controvérsias ainda persistem.[3] A ciência, ou melhor, está no centro das discussões sobre mudança do clima,[4] tanto no que concerne o estabelecimento dos compromissos na CQNUMC e em seu protocolo adicional (Protocolo de Quioto), quanto o desenvolvimento de estratégias de mitigação e adaptação nas muitas áreas temáticas em discussão das Conferências das Partes (COP) e no Órgão Subsidiário para Conselho Científico e Tecnológico (SBSTA, em inglês).

Portanto, à primeira vista, pareceria uma característica dos regimes internacionais ambientais serem construídos sob sólidas evidências científicas, sendo que a formação desses regimes seguiriam a lógica apontada por Kingdom: "Os políticos voltam-se para aquela comunidade [dos cientistas] em razão do que poderia ser relevante para as suas preocupações e do que poderia revelar-se como soluções para os seus problemas".[5] Ou seja, a ciência forneceria as soluções técnicas necessárias e os tomadores de decisão forneceriam o conhecimento político para a formação dos regimes internacionais ambientais.

Entretanto, como frisado anteriormente, tal constatação sintetiza o problema da relação entre conhecimento científico e regimes internacionais ambientais de uma forma incompleta, pois: (a) há uma tendência de se superpor a técnica em relação à distribuição de poder ou desconsiderar a própria técnica como uma forma de poder; (b) o conhecimento científico ou técnico é abordado dentro de uma lógica de progresso, de um projeto iluminista da razão, ou seja, é ao mesmo tempo tratado como uma verdade e como objetivo da reflexão humana; (c) a abordagem não dá luz a interação entre objeto e sujeito nas ciências sociais, o caráter recursivo apontado por Giddens.[6]

Sustentado pela construção do arcabouço teórico resultante da discussão acerca da formação dos regimes internacionais, propõe-se neste estudo uma análise da formação do Regime Internacional de Biossegurança a partir das negociações do protocolo complementar à Convenção da Biodiversidade (1992), o denominado Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (2000). Contudo, tenta-se demonstrar a insuficiência das perspectivas teóricas neorealistas ou neoinstitucionalistas, que partem da definição clássica de Regimes Internacionais para explicar a formação do Regime de Biossegurança. A pergunta que permeia a presente análise seria: como o conhecimento científico afeta a formação dos regimes internacionais ambientais?

Este estudo tem, portanto, dois objetivos centrais. O primeiro é mostrar que o conflito no seio da negociação do Protocolo de Biossegurança é mais do que um litígio comercial. Parece ser, de fato, um choque entre duas visões diferentes de progresso inseridas em uma única civilização.[7] O segundo é apontar – após demonstrada a insuficiência da teoria "clássica" de Regimes Internacionais e analisado o caso da formação do regime internacional de biossegurança – alguns caminhos pelos quais a idéia de regimes poderia caminhar: i) relações entre conhecimento e poder (política); ii) caráter mutuamente constitutivo entre agente e conhecimento científico, ou seja, a interatividade entre objeto e sujeito e as relações agente-estrutura; iii) o conflito epistemológico representado por posturas intersubjetivas distintas dos atores relevantes no processo de negociação, sintetizado pelos debates postivismo *versus* interpretação e cientificismo *versus* precaução. Finalmente, o artigo aponta que três razões relacionadas ao conhecimento científico são fundamentais para entender a dinâmica que marcou a formação do Regime Internacional de Biossegurança: o conflito transatlântico entre Estados Unidos e União Européia. Ou ainda, um conflito entre o Cientificismo e a Precaução. Entretanto, deve-se notar que não está sendo afirmado que o contencioso comercial entre Estados Unidos e União Européia deixa de ser uma dimensão importante e prática do conflito entre cientificismo e precaução. O que se busca aqui é dar luz a um conflito intersubjetivo que pode se refletir no regime internacional de comércio.

1. A teoria de regimes internacionais

No início da década de 1970, após a definição da abordagem neorealista, vários estudiosos do campo das Relações Internacionais começaram a se questionar sobre os efeitos da estrutura anárquica do sistema internacional e constataram que, apesar dessa estrutura carecer de autoridade central, o Estados pareciam estar imiscuídos em uma rede institucional em um sentido mais amplo, de regras implícitas e explícitas que contribuíam para a modificação do comportamento estatal e eventualmente sua convergência com o comportamento dos demais.[8] Neste sentido,

> a análise de regimes tentou preencher uma lacuna definindo um foco que não fosse nem amplo como estrutura internacional nem tão estreito como o estudo das organizações internacionais. Os analistas de regimes levaram em conta que os padrões da ação estatal são influenciados por normas, mas que esse comportamento guiado por normas era totalmente consistente com a busca dos interesses nacionais. Portanto, a literatura sobre regimes pode ser vista como uma experiência no sentido de conciliar as tradições realista e idealista.[9]

Assim, o surgimento de diversas perspectivas teóricas sobre regimes internacionais sintetizadas em **International Regimes,** de Stephen Krasner, é antes de tudo um esforço de síntese entre o neorealismo e o neoinstitucionalismo, (embora alguns artigos, como os de Puchala & Hopkins e Ruggie, apontem para o caráter intersubjetivo dos regimes). A ironia

está no fato de que o conceito, ou melhor, o surgimento da discussão sobre regimes iniciou-se em um artigo de John Gerard Ruggie sobre as respostas internacionais à tecnologia, em 1975,[10] em volume especial da própria **International Organization**.[11] Ruggie é considerado um crítico tanto do neorealismo como do neoinstitucionalismo por apontar a proximidade metodológica de ambas as perspectivas e por trazer questionamentos epistemológicos à forma como essas perspectivas tratam os regimes internacionais: como uma realidade "objetiva" percebida pelos atores e como tal fator de constrangimento ou de incentivo.

Regimes internacionais são, de acordo com a definição proposta por Krasner, "princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno das quais as expectativas dos atores convergem em determinada área temática".[12] Ou seja, os regimes internacionais seriam "meios" e esta construção conceitual proposta por Krasner tem, portanto, o *status* de variável interveniente. Em outras palavras: os regimes fazem a mediação entre variáveis causais e o comportamento do Estado. Ainda que os vários autores tomem caminhos diferentes (coordenação "funcional" – no sentido de que os regimes são criados para cumprirem determinado fim – ou comportamento continuado ao longo do tempo), a importância dos regimes como objeto de estudo parece inquestionável em **International Regimes**.[13]

Stephan Haggard e Beth Simmons consideram que existem quatro abordagens diferentes na teoria de regimes internacionais: i) estrutural, ii) estratégica ou teoria dos jogos, iii) funcional e iv) cognitiva. Se for entendido à luz do terceiro debate das Relações Inernacionais (Neo-Realismo & Neo-institucionalismo), o estruturalismo corresponderia ao realismo, as abordagens de teoria dos jogos e funcionalismo seriam um meio termo entre o realismo e liberalismo e, por fim, o cognitivismo seria um ponto "fora" do contínuo do debate da Teoria de Relações Internacionais (TRI) na década de 1980.

O estruturalismo, sob o rótulo da teoria da estabilidade hegemônica[14], pressupõe "que um sistema internacional aberto é mais provável de ocorrer quando existe uma só potência dominante no sistema econômico internacional".[15] Ou seja, por meio de uma ontologia realista – os Estados são os principais atores das Relações Internacionais e a distribuição de poder hegemônico dá a tônica do sistema internacional – a teoria da estabilidade hegemônica postulou que um sistema econômico aberto é mais interessante para um *hegemon* e que ele tem capacidade de prover a estrutura necessária para tal fim (bens públicos, estabilidade financeira, etc). De tal argumento se conclui que a existência e eficácia dos regimes internacionais estariam diretamente vinculados à existência de um *hegemon*. Naturalmente, se a hegemonia declina também se enfraqueceriam os regimes. Interessante neste caso é o exemplo da OTAN no pós-Guerra Fria, organização que continuou a existir independentemente da bipolaridade. Tal caso, assim como a permanência dos regimes estabelecidos em Bretton Woods, evidencia as falhas da teoria de estabilidade hegemônica. Essa discussão foi avançada por Keohane.[16]

Se a teoria de estabilidade hegemônica não foi capaz de explicar o caso da OTAN, uma hipótese muito valiosa foi avançada pela mesma teoria funcionalista exposta por Keohane: os incentivos trazidos pelos regimes internacionais (redução dos custos de transação e acesso à informação, basicamente) fazem com que eles sejam perenes. Além disto, os custos de criar outros regimes internacionais seriam mais altos em comparação com os custos de modificar aqueles já existentes. Assim, o funcionalismo avançou tanto uma justificativa para a continuidade dos regimes internacionais quanto uma hipótese instigante acerca do papel das instituições internacionais na modificação dos interesses e percepções estatais. A obra funcionalista mais conhecida é **After Hegemony** de Robert Keohane. No livro, Robert Keohane busca estudar "(...) como a cooperação foi, e pode ser, organizada na economia política mundial quando interesses comuns existem. (...) pode a cooperação ocorrer sem hegemonia, caso sim, como?"[17] Além dos *insights* já mencionados, **After Hegemony** traz uma importante idéia: que a cooperação entre Estados não depende somente de interesses compartilhados, mas emerge de um padrão de discórdia ou da discórdia potencial e não da harmonia. A cooperação é definida como ajustes mútuos ao invés de uma situação em que interesses comuns superam os conflitantes.[18]

Na mesma linha de pesquisa – por que e como os Estados cooperam em contextos anárquicos –, a teoria da escolha racional, conhecida também como teoria dos jogos, explica sob quais condições o comportamento cooperativo emerge. Essencialmente, o modelo utilizado é o do "dilema do prisioneiro", também intitulado "dilema da confiança". Considerando os Estados como atores racionais, egoístas e maximizadores de utilidade, o dilema do prisioneiro demonstra como a busca do interesse individual leva a um resultado subótimo para o grupo. Nessa situação, os regimes internacionais surgiriam para coordenar o comportamento dos atores, diminuindo a discórdia e incrementando a cooperação.[19] Entretanto, a maior crítica a estes modelos é que são "tipos ideais", ou "modelos para laboratório", uma vez que pressupõem as preferências dos atores como dadas e que estes não interagem ao longo do processo.[20]

Por fim, há a abordagem construtivista de regimes internacionais, essencialmente desenvolvida por Ruggie e Kratochwil.[21] Para eles, a teoria de regimes internacionais, essencialmente a definição proposta por Krasner,[22] padece de vários males. O primeiro é que há uma confusão entre ontologia e epistemologia, uma vez que o método positivista utilizado não é capaz de apreender o caráter intersubjetivo no qual o conceito de Regime Internacional é apoiado. Ou seja, dar ênfase à idéia de expectativa na elaboração do conceito de regimes internacionais é um problema para uma abordagem positivista ou cientificista. Outra crítica diz respeito às "Normas" e às "Regras" como variáveis explicativas do comportamento estatal. As normas seriam "guias de conduta" cuja violação não implica em sua refutação. Por fim, Ruggie e Kratochwil retomam o problema da epistemologia *versus* ontologia para demonstrar que agente e estrutura constituem-se mutuamente.

Caberia então a pergunta: a dinâmica que leva à formação dos regimes internacionais ambientais é distinta das demais? Martin List e Volker Rittberger sintetizam bem esta questão:

> Este impacto – da ação humana no ambiente natural – é baseada em mecanismos físicos causais e não pode per se constitui um problema político (nem um problema político internacional), mesmo se o comportamento humano é uma atividade social (como a produção). Na medida em que, entretanto, o comportamento humano é afetado, seja ele parte do sistema ecológico em questão ou porque eles estão preocupados com o seu estado, ao problema ecológico é dado seu significado social.[23]

Entretanto, dizer que os regimes ambientais são distintos dos demais porque o objeto de negociação, o "problema ambiental", pertence, inicialmente, à ecologia não ajuda em sua categorização uma vez que: i) uniformiza o impacto do problema entre todos os atores; ii) se, em tese, um regime internacional ambiental é construído por atores com o objetivo de resolver o problema ambiental, então

> Porque os atores na sociedade internacional tem sucesso em formar arranjos institucionais ou regimes para responder alguns problemas transfronteiriços, mas falham em fazê-lo em conexão com outros problemas aparentemente similares?[24]

O próprio Oran Young, embora sem discutir o por que, revela, quando trata de sua abordagem de **Institutional Bargaining** para a formação de regimes internacionais, que "Os regimes para os recursos naturais e meio ambiente não se diferem, em tese, de qualquer outros regimes internacionais em nenhuma forma fundamental (...)."[25]

A afirmação de Young faz sentido caso se considere que os regimes internacionais são arranjos institucionais destinados à administração da interdependência global. Nesse sentido, os objetivos para a criação de um regime internacional de comércio e outro de mudança global do clima são semelhantes, embora as motivações, ou expectativas – para relembrar a leitura de Ruggie feita a partir da definição de Krasner acima – sejam diferentes (crença nos benefícios do livre comércio versus amenização do impacto do homem no clima global, por exemplo). Portanto, aparentemente não há diferença se o objetivo inicial que compeliu os atores à negociação do regime pertence a diferentes áreas temáticas. Em primeiro lugar, a formação dos regimes depende do grau de politização ou de presença do tema na agenda internacional, conforme ocorreu com os temas ambientais em geral no período que compreende a publicação do **Relatório Brundtland** e as negociações levadas a cabo durante a Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), em 1992. Em segundo lugar, o que realmente caracteriza os regimes, segundo a interpretação de Kratochwil e Ruggie para a definição de Krasner, são as expectativas convergentes entre os atores que virão ou não a se tornar tratados ou organismos internacionais, constituindo soluções para um "problema ambiental" específico.

Assim, a existência de um problema comum não implica em interesses e expectativas comuns. Nesta matéria, Arthur Stein lembra que os regimes internacionais poderiam surgir também devido a um sentimento compartilhado de aversão, não somente pela existência de interesses comuns.[26] Robert Keohane também levanta esta questão quando lembra que um regime internacional poderia surgir mesmo em contextos de discórdia entre as partes sobre a matéria em negociação.[27] Portanto, a formação de um regime internacional ambiental não depende somente da existência de um "problema ambiental", mas principalmente da convergência e coordenação das expectativas dos atores em relação a ele.

2. A formação do regime internacional de biossegurança

2.1. Antecedentes

O Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança é um instrumento jurídico negociado no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), de acordo com o Artigo 19 (3) desta.[28] Quando as negociações para a CDB e a Agenda 21 foram iniciadas em 1990 a questão dos riscos oriundos do manuseio e transporte de Organismos Vivos Modificados (OVM's)[29] era em grande medida uma preocupação dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, afirma Abby Munson que "Os países em desenvolvimento, em geral, estavam ansiosos para ver um instrumento jurídico vinculante emergir destas negociações, que os protegeria de se tornar áreas de teste para experimentos perigosos".[30] Já havia ocorrido, por exemplo, no episódio do teste de vacinas modificadas geneticamente na Argentina (1986) por um instituto de pesquisa norte-americano.[31]

De fato, a biossegurança era um tema relativamente distante da maioria dos países tanto no período de negociação da CDB (1990-1992) quanto no início do processo negociador que culminaria no Protocolo de Biossegurança (1996-2000). Na Comunidade Econômica Européia (CEE), as primeiras diretrizes comunitárias sobre a matéria datam de 1990 (diretivas 90/219/EEC, que trata de OVM para fins de pesquisa, e 90/220/EEC, que lida com liberações intencionais para comércio e pesquisa, e o regulamento da CEE 258/97, sobre rotulagem). O Brasil, por intermédio da Lei Nº 8.974, de 5 de Janeiro de 1995, era um dos raros países que tinham uma legislação relativamente completa sobre biossegurança quando do início das discussões sobre o Protocolo.

Nesse contexto, era natural que a maioria dos países e blocos negociadores fossem a favor da negociação de um protocolo que regulasse o trânsito de OVMs. Ou seja, a lógica da existência de um protocolo de biossegurança foi desde o começo sustentada pela idéia de precaução[32], evidenciado pela inexistência de legislação pertinente na maioria dos países. Abby Munson, escrevendo em 1995, ressalta tal fato ao analisar a posição de diversos países e o conteúdo do relatório oriundo dos trabalhos do *UNEP Experts Pannel IV*. Entretanto, Munson rejeitava a visão clássica da "Análise de Risco"[33] recomendada por este relatório, em favor de uma abordagem crítica, ou seja,

> Talvez o corolário mais importante da visão crítica do debate de risco, entretanto, envolva a clara necessidade de aplicar mais eficientemente o princípio da precaução onde a biossegurança é considerada (...) envolver mais abertura nas avaliações científicas no que concerne a ignorância e a indeterminação.[34]

O que Munson não imaginava naquele momento era que tal controvérsia se tornaria justamente o cerne das discussões sobre o Protocolo de Biossegurança.

2.2. A negociação do Protocolo de Cartagena

Na opinião do professor Robert Falkner, o cerne da negociação do Protocolo de Biossegurança também foi

> (...) o conflito também foi entre a insistência da abordagem precaucionária da UE em regular os OGMs no meio ambiente que levariam em consideração perigos ambientais potenciais trazidos pelos OGMs, e os métodos científicos de avaliação do risco em voga nos Estados Unidos.[35]

Todavia, quais foram os grupos que se agregaram em torno dessa questão? Qual foi a dinâmica do processo de negociação que culminou no Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança? Houve outros temas de importância nas negociações?

Os movimentos em direção a Cartagena iniciaram-se durante a primeira Conferência das Partes da CDB (COP-1), realizada em Nassau, 1994. Nessa reunião, decidiu-se criar um *Open-Ended Ad Hoc Group of Experts on Biosafety*, que se reuniu em julho de 1995 e viria a produzir um relatório que serviria de modelo para as primeiras discussões sobre o Protocolo de Biossegurança na segunda Conferência das Partes da CDB, em Jacarta, 1995. Nessa mesma conferência as Partes da CDB decidiram estabelecer um *Open-Ended Ad Hoc Working Group on Biosafety* (BSWG) de forma a elaborar e refinar as necessidades, modalidades e demais especificidades do Protocolo de Biossegurança.

As negociações para o Protocolo de Cartagena se estenderam por seis reuniões da BSWG (1996-1999), uma Reunião Extraordinária da quarta Conferência das Partes da CDB – ExCOP (Eslováquia, 1999), uma reunião do escritório da COP em Genebra (maio de 1999), consultas informais em Viena (setembro de 1999), uma seção resumida da ExCOP para adoção do Protocolo de Cartagena (Montreal, 2000), e os nove dias de negociação até a adoção definitiva do Protocolo de Biossegurança em 29 de Janeiro de 2000.

Cosbey e Burgiel separam em quatro os temas que foram objeto de controvérsia e extenso debate entre as partes: i) Escopo do Protocolo; ii) Ciência e Precaução; iii) Relação com outros acordos internacionais, especialmente aqueles relacionados a OMC; iv) Questões de responsabilidade e reparação de dano (*liability*, *redress*, *responsibility*).[36] Gupta também propõe uma categorização em dois temas que sintetiza os quatro temas propostos por Cosbey

e Burgiel: i) Categorias de OVM's a serem cobertas pelo Protocolo, ii) Controle das transferências de OVMs entre as Partes. Resumidamente, Escopo e Controle.

A categorização feita por Gupta permite analisar os interesses dos três grupos negociadores eventualmente identificados pelos analistas: o Grupo de Miami (Argentina, Austrália, Canadá, Chile, Estados Unidos, e Uruguai), o Like-Minded Group (G77+China) e a União Européia.[37]

Em relação ao "Escopo" do Protocolo, o Relatório Preliminar da ExCOP propunha a inclusão de todos os OVMs, exceto aqueles listados pelas partes como ambientalmente seguros, em trânsito, para uso contido, e os fármacos.[38] De fato, o desenho final do Protocolo respondeu exatamente ao acordado na ExCOP. Apesar de haver menção a três categorias de OVMs além daqueles destinados à introdução direta no meio ambiente[39], os procedimentos para eles não estão no âmbito do mecanismo regulatório do Protocolo, o *Advanced Informed Agreement* (AIA). Nos casos dos FFPs e outros Derivados de OVMs, o Artigo 11 do Protocolo estabelece que deve haver uma notificação à *Biossafety Clearing House*[40] com informações básicas contidas no Anexo II. Já para os OVMs em trânsito e para o uso contido não há procedimento padrão estabelecido pelo Protocolo. Há que se explicar, então, a lógica regulatória traduzida no *Advanced Informed Agreement*.

Sucintamente, o AIA é um mecanismo inovador que permite à parte importadora recusar o movimento transfronteiriço dos OVMs regulados pelo Protocolo com base em um sistema de avaliação de risco delineado no Artigo 15 e no Anexo III do Protocolo de Biossegurança. Além disso, a Parte importadora pode transferir o ônus da prova para a Parte exportadora, ou seja, a Parte importadora "(...) pode requerer que recaia sob o exportador a avaliação de risco", e ainda "O custo da avaliação de risco deve ser trazida pela Parte notificadora se a Parte importadora assim quiser."[41] Assim, o ônus pode recair integralmente sobre a parte exportadora.

Em relação aos interesses das partes e o desenho final do Protocolo, o Grupo *Like-Minded* não conseguiu introduzir os FFPs e os Derivados no AIA e falhou em definir e alcançar seus interesses, o que leva alguns autores a questionar o grau de coesão do G77+China.[42] O Grupo de Miami, basicamente de produtores e exportadores de OVMs, não conseguiu excluir os Derivados/FFPs do Protocolo. Entretanto, este grupo pôde negociar um mecanismo alternativo de notificação no caso de FFP's e Derivados de OVMs, conforme mencionado acima, e impedir uma referência explícita ao "Princípio da Precaução" no Protocolo de Biossegurança em cláusulas preambulatórias. O Princípio da Precaução aparece no Protocolo como uma possibilidade dentro dos "Procedimentos de Decisão" delineados no Artigo 10º. A União Européia alcançou em grande medida seus objetivos iniciais. A sistematização completa das posições iniciais destes três grupos em relação ao "Escopo" e natureza dos mecanismos de "Controle" presentes no Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança em comparação ao desenho final deste Tratado está na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1
Grupos negociadores *versus* Escopo e Grau de Controle no Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança

	Escopo[i]						Controle[ii]		
	Direto	*FFP's*	*Uso Contido*	*Trânsito*	*Derivados*	*Fármacos*	*Forte*	*Médio*	*Fraco*
Miami	X		X						X
UE	X	(X)	X	(X)				X	
Like-Minded	X	X	X	X	X	X	X		
Resultado	X	(X)	(X)	(X)				X	

Legenda: X = Incluído no Protocolo; (X) = Incluído no Protocolo, mas fora do AIA.
i – Baseado em GUPTA, Aarti. Governing trade in Genetically Modified Organisms: The Cartagena Protocol on Biosafety, **Environment**, Maio, 2000, p. 28.
ii – Baseado em GUIMARÃES, Gabriela. O pluralismo na formação do interesse brasileiro em biossegurança. Brasília: Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Orientador, 2002, p. 66.

2.3. Interpretando a formação do Regime Internacional de Biossegurança

Qual a conclusão a que se chega a partir da correlação entre os parâmetros "Escopo" e "Controle" *versus* "Grupos Negociadores" e "Resultado Final do Protocolo"? A Teoria de Regimes Internacionais poderia ajudar a entender a dinâmica da formação do Regime de Biossegurança a partir da existência de expectativas convergentes entre os grupos negociadores, ou seja, levando em consideração a necessidade de regulação dos movimentos transfronteiriços de OVMs. Contudo, quando o analista observa atentamente o processo de negociação do Protocolo como o exposto acima, depara-se com um problema que transcende a teoria clássica de Regimes Internacionais encerrada na definição de Krasner: se as expectativas convergentes em relação a normas, regras, princípios e procedimentos de tomada de decisão entre os atores são o principal fator que define a formação de um regime internacional, então como entender a existência de um forte desentendimento intersubjetivo na formação do Regime de Biossegurança? De forma mais clara: como compreender a formação de um regime internacional quando as expectativas dos atores divergem em uma questão que é antecedente à formação do próprio regime, ou seja, entre dois projetos distintos de "progresso": um cientificista e outro precaucionário?[43]

O que está sendo avançado é que em ambos os parâmetros de "Escopo" e de "Controle" pode-se enxergar um conflito transatlântico entre cientificismo (Estados Unidos) e precaução (União Européia) no tocante a um suposto projeto de "progresso" humano. Na questão de "Escopo" o problema relativo à inclusão ou exclusão de categorias específicas de OVM's corresponde a criação ou não de supostos "entraves" a livre circulação de bens. Em relação

ao "Controle", o conflito entre cientificismo e precaução se torna mais claro por três razões. A primeira relaciona-se ao fato de que os interesses do Grupo de Miami, liderado pelos Estados Unidos, que é o maior produtor mundial de OVM's, referem-se exclusivamente a livre circulação de bens. Em segundo lugar, constata-se que a postura crítica da UE a esse projeto de "progresso" tem suas raízes nas sucessivas crises alimentares e sanitárias que ocorreram na Europa (como a da "Vaca Louca", por exemplo), criando um comportamento geral de aversão ao risco.[44] Finalmente, em terceiro lugar, há que mencionar que o G77+China, o cerne do *Like-Minded*, em raríssimas ocasiões foi um grupo coeso ou uniforme e que a posição radicalmente precaucionária deste grupo foi em larga escala resultado do desconhecimento, da falta de informação e conseqüentemente desregulação doméstica acerca dos OVMs. Assim, enquanto a postura crítica da UE relacionava-se à aversão da opinião pública aos potenciais riscos dos OVMs, grande parte do grupo *Like-Minded* viu no Protocolo de Cartagena apenas uma oportunidade de regular o comércio de OVM's internacional e domesticamente. Uma exceção a esta constatação é o caso do Brasil, que já possuía legislação pertinente quando do início das negociações do Protocolo, mas teve atuação limitada devido a discordâncias de política doméstica, conforme demonstrado por Guimarães.[45] Portanto, neste estudo, o grupo *Like-Minded* será considerado como um coadjuvante do conflito transatlântico entre UE e Estados Unidos.

A partir da exposição do conflito que caracterizou a formação do Regime de Biossegurança (cientificismo *versus* precaução), serão explorados três caminhos pelos quais a Teoria de Regimes Internacionais poderia se desenvolver: i) relações entre conhecimento e poder (política); ii) caráter mutuamente constitutivo entre agente e conhecimento científico, ou seja, a interatividade entre objeto e sujeito e as relações agente-estrutura; iii) o conflito epistemológico representado por posturas intersubjetivas distintas dos atores relevantes na processo de negociação, sintetizado pelos debates positivismo vs interpretação e cientificismo *versus* precaução.

3. Cientificismo *versus* precaução: A "normalidade" do progresso

Em 20 de maio de 1961, Michel Foucault defendia sua tese na Sorbonne, Paris, sob o título de **A História da loucura**. Uma entre as diversas leituras possíveis da tese é aquela calcada em duas dicotomias: objeto *versus* sujeito e "normalidade" *versus* loucura. Foucault examina a suposta separação entre sujeito e objeto da psicanálise, ou entre a loucura e o louco, a partir de uma divisão temporal em Barroco, Clássico e Moderno. Foucault indica que a loucura como objeto "atemporal" da psicanálise é uma característica própria do período Moderno. Ou seja, que a loucura passou a ser entendida na modernidade como uma "desrazão", como um desvio da "normalidade". Nas palavras de Foucault,

> A loucura se torna uma forma relativa a razão. Ou melhor, razão e loucura entram em uma relação perpetuamente reversível que faz que toda loucura tenha a sua razão que a julga e domina, e toda razão tenha sua loucura na qual encontra sua verdade derrisória.[46]

Resumidamente, o louco seria o homem que escolhe a irracionalidade.

A seguir, Foucault procede à análise da "normalidade" a partir da idéia de "Medo", como um temor do afastamento a vida sadia e ao progresso, e o "Asilo", como um aprisionamento ou confinamento em um mundo moral. Na verdade, o que Foucault encontra é o aprisionamento do louco em um mundo moral cujos cavaleiros "humanistas" seriam encerrados na figura do psicanalista. Ou seja, uma vez que a loucura é entendida como uma fuga à "normalidade" encerrada no mundo racional-positivo, tanto a "terapêutica" quanto o "asilo" seriam espaços de julgamento e punição de uma moral específica. Em suma, o louco estaria condenado ao aprisionamento devido à sua opção pela "fuga" do projeto humanístico iluminista, onde a razão e a objetividade aparecem como elementos centrais.

Quais idéias podem ser resgatadas a partir leitura da loucura feita por Foucault? De fato, o que Foucault faz nesta obra é um rastreamento histórico do saber e do poder. Ou seja, mostra como as estruturas estão permeadas e são construídas a partir discursos e razões específicas. Como se dá a relação entre poder e conhecimento/discurso? No exemplo da loucura, a arqueologia de Foucault levantou a possibilidade de que a loucura, entendida como "desrazão", seja apenas um resultado da preponderância de um discurso específico que permeia a idéia de modernidade.

Se o racionalismo-cientificismo seria apenas um discurso que se sobressaiu ao longo da construção e implementação de um projeto "modernizador", qual seria o grau de "loucura" em um discurso precaucionário em contraposição a "normalidade" cientificista? Que se examine, então, esta questão a partir da idéia de conhecimento como poder, do problema agente-estrutura e finalmente de método nas ciências sociais.

Antes de proceder a essa análise é interessante esclarecer em qual nível de abstração será trabalhada esta parte final do presente artigo. Na seção que trata das Teorias de Regimes Internacionais a discussão foi avançada em nível teórico, ou seja, sobre um conjunto de hipóteses interrelacionadas sobre a realidade. As críticas que se faz as teorias neorealistas e neoinstitucionalistas de Regimes Internacionais centram-se em nível metateórico, no caso de Kratochwil e Ruggie, e teórico, no caso de Keohane. Nas três subseçõe a seguir vai-se propor que o próprio discurso científico pode ser uma forma de poder, ou seja, as palavras, quando organizadas em forma de discursos específicos, não são elementos neutros como os números, mas correspondem a interesses, valores e crenças específicas daqueles que "executam" o discurso. Para tal propõe-se três discussões: poder *versus* conhecimento, a questão agente-estrutura, e de método. A figura abaixo ajuda a visualizar a diferença a que se fez menção.

METATEORIA	TEORIA	REALIDADE

Fonte: ROCHA, Antônio J. R. **Relações internacionais: teorias e agendas**. Brasília: IBRI, 2002, p. 79.

3.1. Poder *versus* conhecimento

Pode-se polarizar esta discussão em torno de duas explicações que recorrem somente ao conhecimento científico ou exclusivamente ao poder para explicar a formação dos regimes internacionais ambientais, embora o conhecimento científico em ambos os casos seja entendido como um dado ou variável.

O primeiro caso pode ser encontrado em análises tais como a de "sociedade do risco", de Ulrich Beck,[47] e de "comunidades epistêmicas", de Peter Haas. Tanto Beck quanto Anthony Giddens salientam a confiança dos indivíduos em "*expert knowledge systems*",[48] que seriam tanto uma característica quanto uma exigência da modernidade, dado o distanciamento e o desencaixe das relações sociais no contínuo tempo-espaço. A sociedade do risco seria então aquela onde a tradição não influenciaria fortemente nas escolhas e estratégias de ação futuras dos indivíduos, sendo esta a própria definição de risco, um rol de cursos futuros de ação. Como o próprio Beck afirma, "subitamente não é claro se continua sendo a política familiar, ou se já é a ciência genética humana que tem a autoridade primária para decidir como as pessoas vivem fora do consenso democrático e do voto."[49] Ou seja, Beck levanta o papel preponderante da ciência em tanto criar os problemas típicos da alta modernidade quanto em fornecer soluções, no caso as estratégias futuras de ação. De forma similar, a "teoria" de comunidades epistêmicas tenta encontrar "(...) uma origem não sistêmica para os interesses estatais e identifica uma dinâmica para a cooperação persistente independente da distribuição de poder internacional."[50] Peter Haas tenta de fato criar um vetor para levar o conhecimento à arena de formação dos regimes internacionais, como ele mesmo sugere em sua análise sobre a formação do regime internacional de proteção da camada de ozônio.[51]

O segunda abordagem, que vê na distribuição de poder a principal explicação para a formação dos regimes internacionais, também é insuficiente. O que se convencionou chamar de abordagem estrutural ou de estabilidade hegemônica, por exemplo, não conseguiu explicar a diferença entre a liderança efetiva e a liderança como capacidade ou "potência", uma vez que em tese o papel de líder não precisa necessariamente coincidir com o do *hegemon*.[52] A análise mais conhecida nesta vertente, a de Stephen Krasner, correlaciona o grau de abertura do comércio mundial com a concentração de poder econômico, medido pelo tamanho e desenvolvimento econômico de um país.[53]

Por fim, é importante notar o esforço conciliador de John Gerard Ruggie, que coloca o problema por meio da separação entre Estado e ciência.[54] O primeiro seria responsável pela solução coletiva dos problemas, além de possuir o conhecimento "de execução" das estratégias em pauta. O segundo, por sua vez, possuiria o conhecimento consensual sobre as relações de causa-efeito, possuindo o conhecimento acerca das estratégias de curso. De tal tensão estado-ciência emergiriam três arranjos cooperativos: cognitivas (arranjos exclusivamente baseados na comunidade detentora do conhecimento científico), regimes internacionais (expectativas mútuas, regras e regulações, planos, energias organizacionais e

comprometimentos financeiros que são aceitos por um grupo de Estados) e por fim as organizações internacionais formais. Todavia, a solução encontrada por Ruggie esbarra justamente no fato de que a fronteira que separa os tomadores de decisão e os cientistas é criada para fins analíticos. Em outras palavras, Ruggie ignora neste artigo o fator mais importante no relacionamento entre ambos: que eles se constroem mutuamente, como se verá a partir da discussão exposta na próxima subseção.

De qualquer forma, essa discussão acerca do papel da política e do conhecimento científico é extremamente importante porque evidencia a existência de um relacionamento mais complexo entre técnica e poder.

3.2. A questão agente-estrutura

No debate acerca das conseqüências da modernidade, Giddens, Beck & Lash cunham o conceito de "reflexividade social".[55] Segundo esta idéia, os indivíduos seriam capazes não apenas de refletir as estruturas normativas e institucionais em que estão inseridos, ou que eles criam através da continuidade de práticas sociais estendidas no tempo, mas também modificá-las através de um processo de aprendizado e reflexão, que dá um caráter dinâmico às práticas sociais. A conclusão de tal processo de reflexão e aprendizado para o conhecimento científico é direta: os agentes e as estruturas interagem de forma dinâmica e bidirecional. Assim, o objeto das ciências sociais estaria em constante transmutação sendo ele próprio o mediador e o resultado das ações sociais.[56]

Esta constatação é interessante quando se considera que o objeto das ciências sociais interage com ela, ou seja, que a forma pela qual se compreende os agentes e suas ações e as estruturas modifica a maneira pela qual os primeiros agem por meio de um processo de aprendizado/reflexividade e, conseqüente, realimenta a percepção dos cientistas sociais. A constatação revela uma nova faceta da interação entre o conhecimento científico, seja ele em qualquer área do conhecimento, os agentes e estruturas, que é relevante para a Teoria de Regimes Internacionais.

3.3. Positivismo *versus* interpretação

Friedrich Nietzsche questionou em **O nascimento da tragédia** como Sócrates pode promover a separação entre um mundo instintivo-interpretativo e um mundo racional-reflexivo. Ou seja, o que Sócrates fez, na visão de Nietzsche, foi tornar a razão humana o objetivo da existência e dos esforços humanos, ou nas palavras do próprio autor "(...) o instinto se torna crítico e a consciência criadora (...)" e acrescenta "(...) esta sublime ilusão metafísica de um pensamento puramente racional associa-se ao conhecimento como um instinto e o conduz incessantemente a seus limites (...)".[57] E de fato a ciência encontra seus limites na medida em que o próprio conhecimento, ou melhor, a epistemologia, torna-se objeto de reflexão.

Karl Popper, como exemplo de defesa de uma metafísica positiva e objetiva, propõe que não são as premissas ou hipóteses que deram origem as conclusões que importam para a ciência, mas sim o método que deu origem a elas.[58] Entretanto, pressupõe-se que o esforço científico independa tanto de "contexto" quanto de "tempo", fato este que origina a reflexão de Thomas Kuhn encerrada na noção de paradigma. Para Kuhn, na noção de paradigma estaria incluso um consenso prévio da comunidade científica acerca de certos princípios, idéias e valores que se desenvolveriam em torno de uma ciência "normal".[59] Uma vez retirado tal caráter "místico" ou "sagrado" que era conferido ao conhecimento científico pode-se entender a proposição de Nietzsche acerca da não existência de um "sentido original" que possa ser desvendado pela razão. Ou ainda, que a busca pela verdade é simplesmente uma "máscara" ou "cosmética". Portanto, saber o que há para ser interpretado no mundo dos signos, uma vez que para Nietzsche os signos impõem uma interpretação, é o trabalho do etimologista.[60]

Explorar tais discussões é importante por duas razões. A primeira é que ela revela diferentes visões acerca da objetividade do conhecimento científico e suas implicações para a política. Em segundo lugar, a ontologia no campo das Relações Internacionais é, em grande, medida, esforço da reflexão humana.[61] Em outras palavras, nas Relações Internacionais a discussão acerca da objetividade do conhecimento teria um duplo caráter, epistemológico e ontológico, com profundas implicações para a validade do método. Portanto, a realidade que se conhece, e que é objeto e/ou resultado da investigação, está sujeita a reflexão, assim como a própria reflexão está sujeita a revisão.

Por fim, é necessário relembrar que o conhecimento científico é também uma forma de poder, ou melhor, a ciência seria um conflito entre discursos, ou metanarrativas, que buscam afirmação e consolidação. Se tanto a ontologia quanto o conhecimento produzido nas Relações Internacionais são resultado da afirmação de discursos específicos, então "A questão por trás disso (...) é se as auto-imagens e debates (...) são diferentes concepções do mesmo mundo, ou se eles são diferentes concepções de diferentes mundos."[62] Assim, um dos motivos para a existência de "teorias" seria a consolidação de um discurso específico de mundo. Faz sentido relembrar a colocação feita por Robert Cox acerca da obrigatoriedade de um motivo para teorização, pois esse processo não é separável do tempo-espaço,[63] e a utilidade fictícia do método positivista em ambientes de estabilidade estrutural, uma vez que "(...) há uma identidade implícita entre observador-analista e o conjunto social estável".[64]

Conclusões

> Mas o ilustre médico, com os olhos acesos de convicção científica, trancou os ouvidos à saudade da mulher, e brandamente a repeliu. Fechada a porta da Casa Verde, entregou-se ao estudo e à cura de si mesmo. Dizem os cronistas que ele morreu dali a dezessete meses, no mesmo estado em que entrou, sem ter podido alcançar nada. Alguns chegam ao ponto de conjeturar que nunca houve outro louco, além dele, em Itaguaí; mas esta opinião, fundada em um boato que correu desde que o alienista expirou, não tem outra prova, senão o boato; e boato duvidoso, pois

é atribuído ao padre Lopes, que com tanto fogo realçara as qualidades do grande homem. Seja como for, efetuou-se o enterro com muita pompa e rara solenidade.

Machado de Assis, **O Alienista**

Joaquim Maria Machado de Assis, ou simplesmente Machado de Assis (1839-1908), desenhou com uma pintura singela do que seriam os limites do positivismo/objetivismo científicos, denominados aqui "cientificismo". Em **O Alienista**, Machado de Assis apresenta Simão Bacamarte, um médico estudioso, e cientista obcecado, que decide construir um manicômio para internar os doentes mentais que andam soltos ou trancados de modo subumano. Por amor e crença no poder da ciência, Bacamarte vê na internação dos "loucos" no manicômio – a "Casa Verde" – uma forma de curá-los. Todavia, após seguidas internações, que incluíram sua própria esposa, Bacamarte percebe que 80% da população de Itaguaí encontravam-se na Casa Verde. Conseqüentemente, Bacamarte liberta a todos e passa a capturar todos aqueles que gozavam perfeitamente de suas capacidades mentais, casos raros em Itaguaí. Passado algum tempo, a Casa Verde se encontraria-se vazia. Todos em Itaguaí eram simples, modestos e bons: devidamente enlouquecidos. Bacamarte decide fazer auto-análise e se recolher a Casa Verde. A história de Machado de Assis encerra-se com a morte de Simão Bacamarte após o insucesso em curar-se de sua loucura, conforme recriado na citação acima.

O que se pode extrair desta preciosa obra de Machado de Assis? De fato, tanto Machado quanto Foucault convidam a uma reflexão sobre o papel dos discursos que almejam a categoria de verdade absoluta. Em outras palavras, o próprio positivismo e a objetividade científicas são tipos específicos de discurso. Para Foucault caberia analisar "arqueologicamente" as condições que permitiram que tais discursos alcançassem o status de "normalidade". Na ficção de Machado de Assis, a "normalidade" depende da lente de quem a enxerga e da maioria que a legitima. Em ambos a interpretação emerge como um poderoso instrumento para entender a realidade. Quais seriam então as implicações para a Teoria de Regimes Internacionais, para o Regime Internacional de Biossegurança e para o Cientificismo?

Em primeiro lugar, torna-se mais claro para o analista que os Regimes Internacionais não são um dado, ou uma variável interveniente ou independente: são algo a ser interpretado e desvendado em um contexto social específico, como propõem Kratochwil e Ruggie. A epistemologia dos Regimes Internacionais depende fortemente de como é definida a ontologia e vice-versa, pois nas ciências sociais em geral ambos possuem um caráter recursivo. Assim, se todas as categorias tomadas como "dados" ou "variáveis" na análise de regimes (Estados, Regimes Internacionais, Sistema Internacional, Anarquia, etc) são socialmente construídas, então necessariamente há de se recorrer a um método interpretativo para compreender a formação de um Regime Internacional.

No Regime Internacional de Biossegurança explicita-se exatamente as questões de interpretação e subjetividade na formação de Regimes Internacionais Ambientais. A partir

da análise das posições dos três principais blocos negociadores, Miami, UE e *Like-Minded*, demonstrou-se que emerge uma nova dinâmica diferente daquela consagrada como comércio e meio ambiente. Em adição, sugeriu-se que as posições da União Européia e dos EUA podem ser entendidas a partir de uma análise metateórica que pressupõe um conflito entre cientificismo e precaução.

Em terceiro, após ter demonstrado que os Regimes Internacionais não são um "dado", trabalhou-se a idéia de que o conhecimento científico também não o é. De forma mais clara: não há como analisar formação de Regimes Internacionais Ambientais exclusivamente por intermédio de um método positivo e objetivo, como foi discutido a partir das três dimensões mencionadas: poder/conhecimento, agente/estrutura e positivismo/interpretação. A partir desta figura é natural que a "Precaução" inevitavelmente apareça em diversas análises cientificistas como irracional. Contudo, qual a validade da "racionalidade cientificista" quando há legitimidade suficiente para demonstrar que o irracional, a "loucura" para Foucault, pode não ser a exceção? O que seria então a normalidade: a "loucura" precaucionária ou o progresso cientificista? Alguns analistas norte-americanos já entenderam este ponto:

> Governos ansiosos para promover a engenharia genética, notadamente os Estados Unidos, deveriam evitar utilizar os processos de disputa da Organização Mundial de Comércio (OMC) para forçar a abertura de mercados internacionais – especialmente na UE, onde o público ainda não acredita que a engenharia genética é segura. (...) tentativas de forçar a engenharia genética na Europa através de medidas de comércio irão falhar e este processo só tornará mais difícil para os membros da OMC cooperarem em questões mais importantes (...).[65]

Finalmente, a intenção deste artigo não foi o de fornecer subsídio para que se possa definir o que é "certo" ou "errado", pois caso o fosse a própria crítica avançada seria suficiente para colocar em cheque este eventual objetivo. Na realidade, procurou-se fornecer um outro caminho para que se possa ENTENDER, não EXPLICAR, a formação do Regime Internacional de Biossegurança, além de ter-se buscado fornecer uma contribuição para os futuros estudos em Teoria de Regimes Internacionais.

Assim, este artigo encerra-se com o trecho de **O Alienista** proposto no início desta seção, que revela o tipo de miopia científica criticada neste artigo: "Mas o ilustre médico, com os olhos acesos de convicção científica, trancou os ouvidos à saudade da mulher, e brandamente a repeliu. Fechada a porta da Casa Verde, entregou-se ao estudo e à cura de si mesmo".

Notas

1 PORTER, Gareth & BROWN, Janet. **Global Environmental Politics**. Boulder: Westview, 1991, p. 74-78.

2 Ver, por exemplo, os resultados dos dois primeiros Encontros das Partes (MOP, em inglês), em Helsinque (1989) e em Londres (1990).

[3] Ainda que sua base não seja estritamente científica, ver a recente declaração da *Environmental Protection Agency* (EPA) norte-americana, determinando que para efeitos nacionais o CO_2 não seria considerado um poluente. Cf. REUTERS, US Says that CO2 is Not a Pollutant, 31/9/2003 (www.planetark.com).

[4] ELLIOTT, Lorraine. **The Global Politics of the Environment**. New York: New York University Press, 1998, p. 60-73.

[5] KINGDOM, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. New York: Harper-Colling College Publishers, 1996, p. 55.

[6] GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 2-3.

[7] HUNTINGTON, Samuel. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

[8] KEOHANE, R. & NYE, J. **Transnational Relations and World Politics**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

[9] HAGGARD, Stephan & SIMMONS, Beth. Theories of International Regimes, **International Organization**, v. 41, n. 3, Summer 1987, p. 492.

[10] Nesse artigo, Ruggie analisou a tensão existente entre política e ciência no que toca as respostas aos desafios tecnológicos: se por um lado os Estados possuem o conhecimento acerca das capacidades de atingir objetivos e das opções políticas disponíveis, por outro a ciência é detentora do conhecimento acerca das relações causa-efeito, algo como um conhecimento científico consensual. Essa tensão é institucionalizada em 3 níveis: (a) Cognitiva: no caso da coordenação ser exclusiva das comunidades científicas ou epistêmicas – este termo também foi cunhado por Ruggie; (b) Regimes Internacionais: expectativas mútuas, regras e regulações, planos, energias organizacionais e comprometimentos financeiros que são aceitos por um grupo de Estados; (c) Organizações Internacionais. Ver: RUGGIE, John G. International Responses to Technology: Concepts and Trends, **International Organization**, v. 29, n. 3, Summer 1975.

[11] O livro que veio a ser conhecido como **International Regimes**, que tinha como objetivo sintetizar todas os entendimentos existentes sobre regimes em uma definição consensual, foi, de fato, um apanhado de artigos do periódico **International Organization**. (v. 36, n. 2, 1982 e v. 35, n. 4, 1981). Ver também KRASNER, Stephen (Ed.). **International Regimes**. 8. ed. Ithaca: Cornell University Press, 1995.

[12] KRASNER, Stephen. **Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables**. In: KRASNER, Stephen (Ed.). **International Regimes**, *op. cit.*, p. 1.

[13] Excluindo-se Susan Strange, que acredita que os regimes internacionais são epifenômenos, ou melhor, que as variáveis causais básicas são exclusivamente os fatores estruturais explicativos para o comportamento estatal, como o poder, por exemplo.

[14] KINDLEBERGER, Charles. **World in Depression**. Berkley: University of California Press, 1973; GILPIN, Robert. **War and Change in International Politics**. New York: Cambridge University Press, 1981; KRASNER, Stephen. State's power and the structure of international trade, **World Politics**, v. 28, April 1976.

[15] KATZENSTEIN, Peter; KEOHANE, Robert & KRASNER, Stephen. International Organization and the Study of World Politics, **International Organization**, v. 52, n. 4, Autumn, 1998, p. 660.

[16] KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1984.

[17] *Ibid.*, p 5-17.

[18] *Ibid.*, p. 12.

[19] *Ibid.,* p. 84.

[20] Ver: RUGGIE, John G. **Constructing the World Polity: Essays in International Institutionalization**. New York: Routledge, 1998, p. 95.

[21] KRATOCHWIL, Friedrich & RUGGIE, John G. International Organization: a State of the Art on an Art of the State**, International Organization**, v. 40, n. 4, Autumn, 1986, 753-775.

[22] "International regimes are defined *as principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area*".

[23] LIST, Martin & RITTBERGER, Volker. **Regime Theory and International Environmental Management**. In: HURRELL, Andrew & KINGSBURY, Benedict (Eds.) **The International Politics of the Environment: Actors, Interests, and Institutions**. Oxford: Claredon Press, 1992, p. 87-88.

[24] YOUNG, Oran. The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment, **International Organization,** v. 43, n. 3, Summer 1989, p. 349.

[25] *Ibid*.

[26] STEIN, Arthur. **Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations**. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

[27] KEOHANE, Robert, **After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy**, *op. cit*.

[28] O Artigo 19(3) da CDB determina que as Partes Contratantes "(...) considerem a necessidade e as modalidades de um protocolo apontando (...) a transferência, manuseio e uso seguros de quaisquer Organismos Vivos Modificados resultantes da biotecnologia".

[29] Neste artigo trabalha-se somente com o objeto de regulação do Protocolo de Cartagena: Organismos Vivos Modificados (OVM's). De acordo com o Artigo 3º(g), "Organismo Vivo Modificado significa qualquer organismo vivo que possua uma combinação incomum de material genético obtido através do uso da biotecnologia moderna".

[30] MUNSON, Abby. Should a Biosafety Protocol be Negotiated as a Part of the Biodiversity Convention?, **Global Environmental Change**, v. 5, n. 1, 1995, p. 8.

[31] GUPTA, Aarti. Governing Trade in Genetically Modified Organisms: The Cartagena Protocol on Biosafety, **Environment**, maio, 2000, p. 24.

[32] De acordo com o Princípio 15 da Declaração do Rio (1992), sobre o Princípio da Precaução, **"Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation."**

[33] Que pressupõe a separação entre técnicos e políticos, ou seja, entre o "*Risk Management*" e o "*Risk Assessment*".

[34] *Ibid.*, p. 22.

[35] FALKNER, Robert. Regulating Biotech Trade: the Cartagena Protocol on Biosafety, **International Affairs**, v. 76, n. 2, 2000, p. 301.

[36] COSBEY, Aaron & BURGIEL, Stas. The Cartagena Protocol on Biosafety: an Analysis of Results. Briefing Note. **International Institute for Sustainable Development** (IISD): Winnipeg (Canadá), 2000.

[37] Os analistas costumam dividir os grupos negociadores em cinco: Grupo de Miami, *Like-Minded*, União Européia, Compromise Group (Japão, México, Cingapura, República da Coréia, Suíça e Nova Zelândia), e Europa Central/Oriental. Neste artigo serão desconsiderados os dois últimos grupos porque ou foram formados nos últimos momentos de negociação ou não tiveram papel relevante.

38 *Ibid.*, p. 307.

39 FFP's (destinados a *Food, Feed or Processing*), aqueles para "Uso Contido" (como para pesquisas, por exemplo) e OVMs em "Trânsito" entre países.

40 O *Biossafety Clearing House* é um mecanismo criado para facilitar o intercâmbio de informações científicas, técnicas, ambientais, legais e outras, além de auxiliar na implementação do Protocolo. Ver Artigo 20 (1) do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança.

41 Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, Artigo 15 (2) e (3).

42 GUIMARÃES, Gabriela. O pluralismo na formação do interesse brasileiro em biossegurança. Brasília, Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2002.

43 Neste ponto é interessante notar que a abordagem funcionalista-microeconômica de Robert Keohane para explicar o surgimento de Regimes Internacionais a partir da convergência de interesses também não é suficiente. A cooperação para Keohane, como foi frisado, é definida como ajustes mútuos ao invés de uma situação em que interesses comuns superam os conflitantes. Entretanto, como pode haver ajustes mútuos em uma situação em que os interesses das principais partes (precaução versus progresso) aparentam ser irreconciliáveis? Qual é a dinâmica do surgimento de instituições sociais em condições de incerteza? A abordagem de Keohane parte do pressuposto de que os interesses estatais são definidos ou moldados ao longo do processo de surgimento do regime. Por esta razão a abordagem funcional é aqui insuficiente.

44 CADOT, Olivier *et alii*. Trade-Related Issues in the Regulation of Genetically Modified Organisms. Paper apresentado no **Workshop on European and American Perspectives on Regulating Genetically Engineered Food**, 7-8 de Junho, 2001.

45 *Ibid*. É curioso notar que apesar da abordagem de Guimarães ser calcada na crítica de Graham Allison, a indivisibilidade do processo decisório estatal para explicar o conflito interministerial que conturbou a definição de uma posição brasileira nas negociações do Protocolo de Cartagena, a explicação para a atuação brasileira também poderia ser calcada em semelhantes razões sistêmicas de cientificismo *versus* precaução tal qual apresentadas neste artigo. De fato, o cerne do conflito interministerial brasileiro foi entre estas duas leituras de progresso, uma "desenvolvimentista" e outra "precaucionária".

46 FOUCAULT, Michel. **História da loucura**. São Paulo: Perspectiva, 1978, p. 41.

47 BECK, Ulrich. **Risk Society: towards a New Modernity**. London: Sage, 1992. 260 pg.

48 GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991, p. 29-51 e 83-115.

49 *Ibid.*, p. 154.

50 HAAS, Peter. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, **International Organization**, v. 46, n. 1, Winter 1992, p. 4.

51 HAAS, Peter. Banning Chlorofluocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone, **International Organization**, v. 46, n. 1, Winter 1992, p. 187-224.

52 HAGGARD, Stephan & SIMMONS, Beth. Theories of International Regimes, **International Organization**, v. 41, n. 3, Summer 1987, p. 500-504.

53 KRASNER, Stephen. State Power and the Structure of International Trade, **World Politics**, v. 28, n. 3, Abril 1976. Ver, especialmente, nota 14.

54 RUGGIE, John G. International Responses to Technology: Concepts and Trends, **International Organization**, v. 29, n. 3, Summer 1975.

55 BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony & LASH, Scott. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: UNESP, 1997.

56 GIDDENS, Anthony. **A Contemporary Critique of Historical Materialism**. Berkley: University of California Press, 1981, p. 19.

57 **Nietzsche**. (Coleção Os Pensadores). São Paulo: Nova Cultural, 1996.

58 ROCHA, Antônio J. R. **Relações internacionais: teorias e agendas**. Brasília: IBRI, 2002, p. 40-50.

59 KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. 5. ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1997.

60 É interessante notar neste ponto que Nietzsche baseia-se em um entendimento de mundo fortemente influenciado pela "filosofia" budista, uma vez que, como diz o próprio Zaratustra, "tudo é igual", ou seja, o hoje é igual ao amanhã, não há uma existência de pecados em contraposição a um paraíso de eterna felicidade. Assim, o cristianismo, a metafísica socrática, a própria história, considerando-se que esta ciência para Nietzsche baseia-se em fatos orientados pela tradição, o que torna tanto a ciência quanto os fatos vãos, e o dualismo platônico, seriam algo a ser transpassado, a "vontade de potência", negar tudo para o nascimento do novo homem, ou melhor, do "super-homem".

61 *Idem* 58, pg 62.

62 SMITH, Steve. The Self Images of a Discipline: a Genealogy of International Relations Theory. In BOOTH, Ken & SMITH, Steve. **International Relations Theory Today**. Cambridge: Polity Press, 1995, p. 31.

63 COX, Robert. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory, **Millenium**, v. 10, 1981.

64 COX, Robert. Rumo a uma conceituação pós-hegemônica da ordem mundial. In ROSENAU, James N. & CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2000. Pg 187.

65 VICTOR, David & RUNGE, Ford. Farming the Genetic Frontier, **Foreign Affairs**, v. 81, n. 3, Maio/Junho 2002, p. 112.

Bibliografia

BECK, Ulrich. **Risk Society: towards a New Modernity**. London: Sage, 1992.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony & LASH, Scott. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: UNESP, 1997.

BURCHILL, Scott & LINKLATER, Andrew. **Theories of International Relations**. London: MacMillan, 1996.

BOOTH, Ken & SMITH, Steve. **International Relations Theory Today**. Cambridge: Polity Press, 1995.

CADOT, Olivier *et alii*. Trade-Related Issues in the Regulation of Genetically Modified Organisms. Paper apresentado no **Workshop on European and American Perspectives on Regulating Genetically Engineered Food**, 7-8 de junho, 2001.

COSBEY, Aaron & BURGIEL, Stas. The Cartagena Protocol on Biosafety: an Analysis of Results. Briefing Note. **International Institute for Sustainable Development** (IISD): Winnipeg (Canadá), 2000.

COX, Robert. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory, **Millenium**, v. 10, 1981.

____, Robert. Rumo a uma conceituação pós-hegemônica da ordem mundial. In: ROSENAU, James N. & CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2000.

ELLIOTT, Lorraine. **The Global Politics of the Environment**. New York: New York University Press, 1998.

FALKNER, Robert. Regulating Biotech Trade: the Cartagena Protocol on Biosafety. **International Affairs**, v. 76, n. 2, 2000.

FOUCAULT, Michel. **História da loucura**. São Paulo: Perspectiva, 1978.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

________, Anthony. **A Contemporary Critique of Historical Materialism**. Berkley: University of California Press, 1981.

________, Anthony**. A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GUIMARÃES, Gabriela. **O pluralismo na formação do interesse brasileiro em biossegurança**. Brasília: Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

GUPTA, Aarti. Governing Trade in Genetically Modified Organisms: The Cartagena Protocol on Biosafety, **Environment**, maio, 2000.

HAAS, Peter. Introduction: epistemic communities and international policy coordination, **International Organization**, v. 46, n. 1, Winter 1992.

HAGGARD, Stephan & SIMMONS, Beth. Theories of International Regimes, **International Organization**, v. 41, n. 3, Summer 1987.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter & RITTBERGER, Volker. **Theories of International Regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

HOLLIS, Martin & SMITH, Steve. **Explaining and Understanding International Relations**. Oxford: Claredon, 1991.

HUNTINGTON, Samuel. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

KATZENSTEIN, Peter; KEOHANE, Robert & KRASNER, Stephen. International Organization and the study of world politics, **International Organization**, v. 52, n. 4, Autumn, 1998.

KEOHANE, R. & NYE, J. **Transnational relations and world politics**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

_______, R. & NYE, J. **Power and Interdependence**. 2. ed. Harper Collins, 1989.

_______, R. & NYE, J. Power and Interdependence Revisited, **International Organization** 41, 4, Autumn 1987.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. 5. ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1997.

KINGDOM, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. New York: Harper-Colling College Publishers, 1996.

KRASNER, Stephen. State's power and the structure of international trade, **World Politics**, v. 28, April 1976.

_______, Stephen. **International Regimes**. 8ª Reimpressão. Ithaca: Cornell University Press, 1995.

KRATOCHWIL, Friedrich & RUGGIE, John G. International Organization: a State of the Art on an Art of the State**, International Organization**, v. 40, n. 4, Autumn, 1986, 753-775.

LIST, Martin & RITTBERGER, Volker. **Regime Theory and International Environmental Management**. In: HURRELL, Andrew & KINGSBURY, Benedict (Eds.) **The International Politics of the Environment: Actors, Interests, and Institutions**. Oxford: Claredon Press, 1992.

MUNSON, Abby. Should a Biosafety Protocol be Negotiated as a Part of the Biodiversity Convention?, **Global Environmental Change**, v. 5, n. 1, 1995.

Nietzsche. (Coleção Os Pensadores). São Paulo: Nova Cultural, 1996.

NEUMANN, Iver & Wæver, Ole. **The future of international relations**. London; New York: Routledge, 1997. 380 pg.

PORTER, Gareth & BROWN, Janet. **Global environmental politics**. Boulder: Westview, 1991, 208 pg.

ROCHA, Antônio J. R. **Relações internacionais: teorias e agendas**. Brasília: IBRI, 2002.

RUGGIE, John G. International Responses to Technology: Concepts and Trends, **International Organization**, v. 29, n. 3, Summer 1975.

_______, John G. **Constructing the world polity: essays in international institutionalization**. New York: Routledge, 1998.

STEIN, Arthur. **Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations**. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

VICTOR, David & RUNGE, Ford. Farming the Genetic Frontier, **Foreign Affairs**, v. 81, n. 3, Maio/Junho 2002.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. 2. ed. New York: Mcgraw-Hill, 1979.

WŒVER, Ole. The Sociology of a Not so International Discipline: American and European Developments in International Relations. **International Organization**, v. 52, n. 4, Autumn, 1998.

YOUNG, Oran. The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment, **International Organization,** v. 43, n. 3, Summer 1989.

O REGIME INTERNACIONAL DE BIOSSEGURANÇA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA OS CIDADÃOS BRASILEIROS

Resumo

O desenvolvimento do regime internacional de biossegurança se baseou em dois sistemas jurídicos internacionais distintos e autônomos. Essa dualidade tem levantado várias dúvidas a respeito das implicações do regime para cada país. Assim sendo, este ensaio analisa o caso brasileiro. O primeiro instrumento é o Protocolo de Biossegurança, que emana do direito internacional ambiental, e o segundo é o conjunto normativo da OMC, que é considerado como o mais eficiente regime regulador da história. Os impactos do regime de biossegurança são de natureza legal e política. O mais importante destes é que, se os cidadãos não quiserem comprar OGMs, eles terão que agir como consumidores.

Abstract

The development of the international biosecurity regime was based on two different international law instruments. This duality has raised several doubts about the regime's implications for any given country, so this paper analyzes the Brazilian case. The first instrument is the Biosecurity Protocol, which arises out of international environmental law, and the second one is the WTO regime, which is considered to be the most efficient regulation regime ever. The impacts of the international Biosecurity regime are at the same time of a legal and political nature. The most important one is that if citizens do not want to buy GMOs, they have to act as consumers.

Ana Flávia Barros-Platiau

Marcelo Dias Varella*

Introdução

Na era da informação, em uma sociedade baseada no risco e na hiper-concorrência, as negociações multilaterais têm que ter um papel claramente central, a fim de que os mecanismos internacionais de regulação evoluam no mesmo ritmo que o avanço da tecnologia e das questões consideradas como ameaça à segurança coletiva. Além disso, os mecanismos devem ser amplos o suficiente para englobar questões como alimentação, saúde (*sanitation*) e segurança produtiva. Em vista do fato de que não só os mercados, como também os ecossistemas, não são contidos por fronteiras nacionais, os Estados contribuem na cooperação/regulação para a elaboração de respostas às questões ambientais. Assim sendo, a legalização das relações internacionais (como proposta por Abbot, Keohane, Moravcsik e Slaughter, *et al*[1]) é o paradigma central deste texto. O objetivo proposto é demonstrar a influência no Brasil da legalização das questões de biossegurança internacional sob dois sistemas legais distintos: o ambiental e o comercial.

Rev. Cena Int. 6 (1): 36-58 [jun 2004]

* Ana Flávia Barros-Platiau é professora do Instituto de Relações Internacionais (IREL) da Universidade de Brasília e doutora em relações internacionais pela Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne. Marcelo Dias Varella é doutor em direito internacional pela Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne, coordenador do mestrado em Direito do UniCeub (Brasília). Ambos coordenam o Grupo de Estudos em Relações Internacionais e Direito, financiado pelo CNPq.

Os autores agradecem aos participantes do GERIMA (*Grupo Interinstitucional de Estudos em Política, Direito Internacional Ambiental e Comércio Internacional*, financiado pelo CNPq) pelos utilíssimos debates e esclarecimentos feitos durante os encontros, especialmente ao Professor Eduardo Viola por seus comentários finais sobre o assunto, que muito enriqueceram o texto.

Existem várias razões por trás do interesse em estudar este tema tendo como ponto de início o Protocolo de Cartagena. Em primeiro lugar, o Protocolo foi motivado por uma abordagem que anteviu a necessidade de regulamentar produtos biotecnológicos, e foi implementado para controlar o movimento transfronteiriço de organismos vivos modificados (OVMs). Em segundo lugar, porque o Protocolo foi negociado sob a égide da Convenção sobre Diversidade Biológica. Em terceiro, porque o Protocolo foi considerado como vitória pelos ambientalistas na luta contra o desenvolvimento acelerado de práticas comerciais, cuja inocuidade ainda não tinha sido provada. Entretanto, o contexto atual mostra que o alarme inicial foi superado. Em quarto, o Protocolo poderia constituir um instrumento para a proteção de pequenos fazendeiros, sendo desta forma um impedimento de fato e de juris à liberalização do comércio agrícola internacional. Em quinto lugar, o Protocolo é interessante devido às questões que levanta a respeito do regime comercial. Por último, trata-se da consagração legal e política do princípio da precaução.[2]

O fato de que o desenvolvimento do regime de biossegurança internacional foi baseado em dois instrumentos legais, um comercial e outro ambiental, levou a dúvidas significativas por parte dos países membros dos dois regimes. O primeiro instrumento legal em questão é o Protocolo de Biossegurança, que emanou da legislação ambiental internacional, e o segundo é composto dos acordos firmados sob o regime internacional da OMC (Organização Mundial do Comércio). Este é considerado o regime mais eficiente já criado no âmbito das relações internacionais.

O Protocolo de Biossegurança é o mais específico – e por isso o mais apropriado – para lidar com questões de biossegurança. Entretanto, o regime da OMC é mais consolidado enquanto lei e tem lidado com questões ambientais sem referência expressa tanto ao regime ambiental quanto aos princípios legais que o norteiam. Surge assim, deste tratamento legal dúplice, um possível conflito de normas internacionais, com o resultado de que cada ator poderia interpretar o desenvolvimento do regime de biossegurança com base em seus próprios interesses comerciais ou ambientais. Desta forma, este ensaio sugere que a maneira em que se desenvolveu o complexo sistema de regulação é vital para os cidadãos brasileiros porque a legalização de regimes internacionais exerce influência direta sobre a legislação nacional.

A primeira parte do ensaio é dedicada a esclarecer a complexidade da regulamentação internacional do assunto em questão e a mostrar que, enquanto o regime de Cartagena é frágil, o regime da OMC é forte. O estudo também levantará dúvidas resultantes da co-existência de dois sistemas lógicos legais distintos, mas sem hierarquia formal entre si. A segunda parte do texto analisa os impactos diretos desse regime para os cidadãos brasileiros. A natureza dos direitos constitucionais brasileiros, tal como o direito de proteger o meio ambiente enquanto bem público, o direito à vida em um meio ambiente saudável e o direito do consumidor de ser informado antes de consumir, serão examinados. Além disso, será

delineado o contexto nacional, que é marcado pela coexistência de dois mundos agrícolas distintos no Brasil – um é o do agronegócio, com grande capacidade competitiva e completamente integrado à economia global, e que favorece a produção agrícola modificada, e o outro é o dos pequenos produtores rurais, pobres e desprovidos de assistência. Naturalmente, o primeiro grupo tem imposto seus interesses sobre a política brasileira de desenvolvimento, apesar de o Presidente ser de esquerda e politicamente comprometido com o segundo mundo.

O regime internacional de biossegurança

O Protocolo de Biossegurança[3] foi negociado e adotado sob a égide da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), de 1992, e é, portanto, um acordo ambiental. Um total de 187 países são membros da Convenção (168 assinaturas), enquanto o Protocolo tem 109 ratificações.[4] Entretanto, a fim de que possa tornar-se membro do Protocolo, um país deve primeiro ser membro da CDB. O Protocolo foi implantado em 11 de setembro de 2003 e, desde então, os Estados têm tido que adaptar seus sistemas nacionais a fim de cumprir as obrigações por ele estipuladas. Quando o Protocolo entrar em vigência, uma série de medidas deverá ser implantada pelos países membros. Entre elas, as quatro mais importantes são[5]:

1. Os países que exportarem Organismos Vivos Modificados (LMOs) [o que é diferente de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs), haja vista que OGMs não transmitem material genético] para introduzí-los no meio ambiente, deverão informar a parte compradora, por meio do *Advanced Informed Agreement System* (AIA), para que a primeira entrega inclua informação suficiente para que o comprador possa tomar as decisões adequadas.
2. A entrega será certificada como estando "em conformidade" com as estipulações do Protocolo. Note-se que apenas o primeiro carregamento estará sujeito a esta pesada burocracia de informação obrigatória.
3. A documentação para LMOs usadas com alimentação deverá mencionar apenas que a comida "pode conter LMOs", e que estas não estão destinadas à introdução no meio ambiente.
4. O Mecanismo Clearing-House de biossegurança[6] (CHM) requer informação, tal como a legislação nacional de biossegurança, resumo da avaliação de risco, e as decisões finais tomadas pelos importadores, assim como suas respectivas justificativas. A parte que aprovar o uso de LMOs que poderiam ser exportadas deverá comunicar sua decisão à comunidade internacional através da "Clearing House".

O Protocolo de Biossegurança veio a preencher uma lacuna em relação ao progresso biotecnológico, que deveria ser regulado por legislação internacional. Assim sendo, ele tem o efeito de estabelecer um sistema compulsório de conduta anteriormente ao transporte de LMOs, assim como os princípios para sua identificação e rotulagem, que serão definidos subseqüentemente. Os objetivos do Protocolo são: aumentar a segurança no manuseio, transporte e uso de LMOs que poderiam causar efeitos adversos para a conservação e uso sustentável de recursos biológicos, incluindo riscos à saúde humana.

Sua área de aplicação é relativamente ampla, mas seu conteúdo é freqüentemente vago. Conseqüentemente, o Protocolo é considerado por ambientalistas como um texto com um forte objetivo inicial, cuja *raison d'être* foi seriamente neutralizada por grupos de interesse econômicos despreocupados com questões ambientais e sanitárias. O resultado foi que produtos derivados de transgênicos, mas que não reproduzem ou transmitem material genético, foram excluídos de seu âmbito inicial. Isto levou à confusão entre os termos OGM (Organismo Geneticamente Modificado) e LMO.

Países em desenvolvimento e outras entidades que estiveram ativos na luta por eqüidade social consideraram o Protocolo um completo fracasso em relação a questões sociais. O objetivo da proteção social, tal como claramente definido pelos países do Sul, não foi bem aceito.

Na ausência de um protocolo sobre biossegurança, a questão do movimento transfronteiriço de LMOs poderia ser abordada com base na OMC, se for vista enquanto questão comercial, ou através da busca de acordo ambiental, caso a situação não envolva comércio. Entretanto, os únicos instrumentos legais relevantes que especificamente abordam o tema fazem parte do sistema legal da União Européia. Conseqüentemente, o Protocolo foi implementado, apesar de permanecer vago a respeito de questões importantes que serão negociadas durante o primeiro encontro entre as partes. O fato de que a legislação européia tenha se posicionado sobre o tema cria a expectativa de uma fonte de inspiração (ou controvérsia) para os próximos encontros multilaterais.7

Neste ponto, faz-se útil uma breve análise dos artigos do Protocolo, a fim de que se possa atingir melhor compreensão das conclusões finais deste trabalho. Até mesmo a identificação de LMOs foi fonte de disputas entre grupos opostos. No Artigo 3 do Protocolo, LMOs são definidas como “qualquer organismo vivo que possua combinação diferente de material genético, obtida através do uso da biotecnologia moderna”. Um procedimento simplificado foi estabelecido para LMOs produzidas para consumo humano e animal. Como já mencionado acima, outra exceção importante foi feita para LMOs destinados a uso farmacêutico, embora as partes envolvidas possam submeter os LMOs a avaliações de risco antes de sua importação. Os LMOs para uso farmacêutico já são sujeitos a acordos específicos que regulam seu uso.

O Protocolo é menos ambicioso que outros acordos ambientais em relação à questão de acesso à informação, especialmente em comparação com as propostas iniciais, que requeriam informações completas a respeito dos LMOs.[8] O Protocolo é o único instrumento legal multilateral relevante que aborda efetivamente o assunto. Foi decidido que ele se basearia em um sistema de identificação, mas os detalhes não foram definidos imediatamente. Em geral, os europeus consideraram isso como vitória.

O tratamento dado ao princípio de precaução também revelou um hiato significativo entre o Grupo de Miami e a União Européia. Aquele não protestou contra a referência feita pelo artigo 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, embora a questão do uso do princípio de precaução como justificativa para negar a importação de LMOs tenha gerado mutia controvérsia.

Finalmente, o mecanismo para a resolução de disputas, estabelecido pelo Protocolo, resulta da consideração do Artigo 27 da Convenção sobre Diversidade Biológica e do Artigo 32 do Protocolo de Cartagena. Assim, os mecanismos estabelecidos sob a CDB são aplicáveis ao Protocolo. As etapas do mecanismo cobrem desde arbitragem, contida no Anexo II, até as apelações à Corte Internacional de Justiça. Contudo, as estipulações para intervenção e conciliação, assim como para o Comitê de Reconciliação, não estabelecem normas racionalmente necessárias. Além dessa fragilidade, Maljean-Dubois também ressalta o fato de que a cláusula para a resolução de controvérsias, como estabelecida em outras conferências ambientais, nunca foi usada.[9]

Para propósitos acadêmicos, regime internacional corresponde ao conceito desenvolvido por List e Rittberger – uma forma de ação coletiva entre Estados, fundada sobre uma comunidade de princípios, normas, regras e processos decisórios que guiam o comportamento individual em relação a questões específicas.[10] Considera-se que a Cúpula do Rio de 1992 marca o início do regime de biossegurança. Foi consagrado pela assinatura do Protocolo, em Montreal, em 2000. Houve um debate de sete anos sobre se o regime de fato existia, mais notavelmente demonstrado pelo Grupo de Miami.[11] Os outros grupos que contribuíram durante as negociações foram o Grupo *Like-Minded*[12], a União Européia[13], o Grupo do Acordo[14] (*Compromise*) e o Grupo de Países do Leste Europeu e Europa Central candidatos à entrada na União Européia. O Protocolo de Biossegurança entrou em vigor em junho de 2003, quando Palau[15] completou o número mínimo de ratificações necessárias.

A participação dos Estados não foi o único fator importante para o regime de biossegurança. Paralelamente, várias organizações internacionais, por motivos diferentes, contribuíram para a formação de um consenso inicial em relação à urgência da questão. Diversas organizações internacionais participaram na formação do regime, tal como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization-FAO, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organizatiom for Coorperation and Economic Development-OECD, Organização Mundial

da Saúde (OMS) e Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (United Nations Environment Program-UNEP). Ainda que algumas dessas organizações tenham normas frágeis, elas tiveram papel importante na construção do primeiro passo do debate político-legal que é essencial para a adoção de normas relevantes. Por exemplo, em 1995, o UNEP publicou Instruções (*Guidelines*) Internacionais para Segurança em Biotecnologia. A OECD publicou vários textos desde então, com o propósito de orientar países importadores de OGMs. A FAO e a OMS tiveram papel importante na criação do Comitê *Codex Alimentarius*, que possui mandato para discutir a rotulagem.

Durante as negociações do Protocolo, uma das questões recorrentes e que geraria muitos estudos foi a dúvida sobre se o Protocolo de Biossegurança era ou não um protocolo de proteção ambiental que poderia afetar o comércio de OGMs. Ou, ao contrário, seria ele prova da indivisibilidade das duas áreas? A Corte Européia de Justiça deliberou que o Protocolo era de natureza ambiental e que sua base legal era especificamente política ambiental.[16]Assim, conforme o esperado, a natureza ambiental do regime de biossegurança foi aceita de forma geral, mas suas implicações para o comércio internacional são inquestionáveis. Desta forma, em termos políticos, o Protocolo é congruente com a terceira alternativa, e não com a opinião legal supracitada.

A questão de biossegurança foi abordada a partir de três perspectivas diferentes: proteção à saúde humana, proteção da diversidade biológica e proteção de pequenos produtores nos países do sul. Os três temas dão uma visão clara das divergências que apareceriam nas negociações do Protocolo. Eles também corroboraram a crença de que o hiato Norte-Sul seria uma abordagem muito simplista para explicar as coalizões formadas.[17] Isto se baseia no fato de que não são apenas as questões de alimentação e de segurança fito-sanitária que estão em jogo, mas também a "balança de poder" entre os países que possuem a tecnologia mais avançada e aqueles que usam a política internacional para ganhar tempo em relação ao assunto. Dentro deste contexto, o Protocolo de Biossegurança foi aprovado por 133 países, em Montreal, mais de três anos atrás.

Dentro desse complexo cenário internacional, poderia o Protocolo ser congruente com os objetivos de desenvolvimento sustentável aceitos pela comunidade internacional desde os anos 1980? Se considerarmos como objetivos, basicamente, a erradicação da pobreza mundial e a proteção da diversidade biológica[18], talvez não seja possível atribuir tais ambições altivas ao Protocolo. Seu objetivo principal foi o de garantir transparência ao movimento de organismos vivos modificados e, em menor grau, garantir que os consumidores tenham acesso à informação necessária a respeito dos produtos a serem vendidos. Em geral, o objetivo foi de garantir um consenso na harmonização da legislação sobre a questão, dado que a maioria dos signatários da Convenção sobre Diversidade Biológica, de 1992, não possuíam legislação que abordasse especificamente a questão da biossegurança, à época da Conferência do Rio. Apesar disso, a partir de uma perspectiva extremamente otimista, poderia ser dito

que o Protocolo é congruente com os objetivos de desenvolvimento sustentável porque é parte da evolução da legislação ambiental internacional, que busca tais objetivos. Esta é uma questão importante porque mostra quão distante está a legislação internacional relativamente à questão do desenvolvimento sustentável.

Entrementes, os obstáculos eram inúmeros. Um dos fatores agravantes era que Estados soberanos estavam negociando juntamente com gigantes genéticos[19] (*gene giants*), sem nenhuma legislação nacional, de forma que o único instrumento legal era, de fato, o Protocolo de Cartagena.[20] Em grande parte, este fato explica as controvérsias criadas durante as negociações multilaterais e a forma como se desenvolveu o Protocolo. Um exemplo são as exceções, já reguladas por outros instrumentos legais, relacionadas à aplicação de biotecnologia pela indústria farmacêutica para fins de saúde humana. Outras duas exceções parciais excluem LMOs em trânsito e aquelas para uso restrito com base na burocracia estabelecida pelo Advanced Informed Agreement (AIA).

Os atores internacionais mais importantes envolvidos nessa negociação incluem os Estados, *stakeholders* econômicos (primariamente empresas de biotecnologia), organizações não-governamentais, produtores agrícolas e indivíduos enquanto consumidores. Em relação aos Estados, o principal dissenso ocorreu entre o Grupo de Miami, que preferia o reconhecimento de OGMs como substancialmente similares a outros produtos sem modificação genética, e a União Européia, que defendia a visão oposta. O Brasil oscilou entre os dois grupos durante os anos da negociação, mas acabou por posicionar-se com o segundo grupo. Os *stakeholders* econômicos tiveram papel importante primariamente como agentes de *lobby* dentro de alguns Estados e de organizações burocráticas nacionais[21], enquanto os produtores se dividiram entre aqueles a favor da liberalização dos OGMs e aqueles contra. Finalmente, as ONGs, vistas como representantes da comunidade de atores não-estatais, subdividiu-se em dois grupos com interesses complementares. O primeiro grupo defendia a proteção ao meio ambiente e à saúde humana, enquanto que o segundo defendia a sobrevivência de pequenos agricultores.

Contudo, um sistema legal para governar a questão da biossegurança ainda está longe de estar completo. Dificuldades oriundas da novidade da questão e relacionadas com a divergência entre interesses estatais, especialmente a curto prazo, freqüentemente indicam que os hiatos na sociedade internacional são insuperáveis. Ademais, a falta de consenso sobre o assunto na comunidade científica contribui para o ritmo lento e complexidade das negociações para um verdadeiro regime internacional. Em todo caso, a inclusão do universo biológico ao sistema legal resulta em restrições às negociações, confinadas a um “universo de controvérsia”, nas palavras de Olivier Godard.[22] Sua conclusão é esquematizada na tabela a seguir.

Dois Universos Decisórios

	Processo Decisório em Universo Estável (Clássico)	Processo Decisório em Universo de Controvérsia (ambiental)
Percepção	Os agentes têm percepção direta dos efeitos externos de bens coletivos. Suas escolhas são bem informadas	Predominância de uma construção científica e social dos problemas sobre a percepção direta dos agentes.
Interesses	Apenas os interesses ou preferências dos atores presentes são relevantes.	A representação separada dos interesses de terceiros (e ausentes) é questionada: outros Estados, espécies em extinção, gerações futuras, etc.
Procedimentos	Os agentes têm acesso a procedimentos sociais apropriados a fim de expressar suas preferências: mercados, eleições, protestos, conflitos.	Os representantes são contraditórios ou não existem.
Conhecimento Científico	A ciência estabilizou-se em relação à natureza dos problemas relacionados à ação: cadeias causais foram elaboradas, o dano é bem definido, responsabilidade é claramente atribuída.	Várias controvérsias a respeito da natureza essencial do problema, relevantes para qualquer ação, ainda persistem.
Reversibilidade dos fenômeno causais	São reversíveis: podemos esperar pelo suficiente desenvolvimento da tecnologia a fim de tomar decisões de acordo com o modelo de racionalidade substancial (análises de custo-benefício)	Por causa de uma possível reversibilidade, e da própria natureza das questões ambientais, alguns calculam que seja necessário agir imediatamente, sem esperar pela estabilização do conhecimento (consenso científico ou certeza). Isto explica a criação do Princípio de Precaução.
Teorias Científicas	O conhecimento científico estável constitui um universo comum a todos os atores, que necessariamente precede a ação.	As "visões do mundo e do futuro" são variáveis estratégicas que engendram novas formas de concorrência.
O que está em jogo?	Eficiência econômica e equidade, baseada em interesses bem constituídos.	O *enjeu*[23] é a apropriação e uso, a custos mais baixos para os recursos naturais, dentro do âmbito da regulação internacional em processo de consolidação.

O direito internacional econômico

Atualmente, a OMC tem 148 membros e vários observadores: ONU, FMI, Conferencial das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Banco Mundial, FAO, OMPI (Organização Mundial de Propriedade Intelectual) e OECD.[24] Trata-se do coração do direito internacional econômico, com legitimidade mundial e força para tornar suas normas eficazes e, em função de centenas de conflitos trazidos ao longo dos poucos anos de existência do seu Órgão de Solução de Controvérsias. Inicialmente, com a falta de um protocolo de biossegurança e, posteriormente, com a dúvida em relação a seu campo de aplicação, a OMC atuou como principal fórum para a solução de controvérsias em questões relacionadas ao comércio de OGMs. Com a implementação do Protocolo, que incluía um mecanismo próprio para resolução de disputas, conflitos de competência entre os diferentes regimes tornaram-se possíveis e até mesmo prováveis.[25]

As questões relacionadas a OGMs continuam complexas, já que dizem respeito a mercadorias cujo comércio, com algumas exceções, pode ser tratado pelo regime comercial, dado os riscos inerentes possíveis. Três acordos que poderiam ser aplicados a este assunto. O primeiro é o Acordo sobre Padrões Sanitários e Fitossanitários (SPS). O segundo é o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) e o terceiro é o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), de 1947.[26] O objetivo e conteúdo da medida será analisado à luz dos riscos ambientais e sanitários que os OGMs parecem causar. Está claro que, mesmo no âmbito do regime da OMC, ainda não foi estabelecida a maneira pela qual serão tratadas as questões contenciosas relacionadas a OGMs.[27]

Em se tratando do princípio jurídico-ambiental basilar para o tratamento do tema, o princípio da precaução, a OMC tem se mostrado mais ativa e eficaz. Enquanto a Corte Internacional de Justiça negou a existência do princípio, com princípio geral do direito internacional, no caso *Gabcíkovo-Nagymaros,* e preferiu julgar o processo com base na teoria da imprevisão, do direito civil tradicional, o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, três meses depois da sentença da Corte reconheceu a existência do princípio no acordo SPS e o definiu em um caso concreto.[28]

Por enquanto, a batalha entre Estados Unidos e União Européia a respeito do tratamento da questão na OMC ainda perdura. Os norte-americanos tiveram sua primeira vitória ao conseguir que o assunto não fosse abordado apenas enquanto questão ambiental, como propunham os europeus. Esse fato levou à criação de um comitê sobre biotecnologia na OMC que, por enquanto, se limita a reunir informações. Devido ao fato de que, em Seattle, o fórum foi criticado pelo Grupo de Miami, este se limita atualmente a ser o interface da OMC para o regime ambiental.

Com o aparecimento de disputas relacionadas à comercialização de OGMs, a expectativa é que as partes envolvidas tendam a escolher o regime internacional que melhor se adapte a seus interesses. Alguns casos existem nos quais se apelará à OMC, e não ao Protocolo de Biossegurança, como no caso dos Estados Unidos. O segundo envolve a situação na qual o Estado seja membro da OMC e do Protocolo, mas prefira levar o caso à OMC. Esta preferência está baseada na eficiência já demonstrada pelo mecanismo de resolução de disputas da OMC. Mesmo em poucos anos de atuação, a grande quantidade de casos resolvidos pela OMC contrasta com os poucos casos julgados pela Corte Internacional de Justiça.

A lógica comercial e ambiental

A coexistência de dois regimes paralelos em campos legais diferentes, e que lidam com o mesmo tema usando lógicas e objetivos diferentes pressupõe uma hierarquia. Sabendo-se que o primeiro é mais eficiente que o segundo, o resultado é uma subordinação *de fato* do ambiental ao comercial. Isto explica por que o campo comercial é melhor estruturado e

fundado sobre normas relevantes, tanto na legislação internacional quanto nacional em geral, enquanto a legislação ambiental internacional desenvolveu-se com normas declaratórias ou mais ambíguas, restringindo a aplicação da lei. Ademais, não existe instituição consolidada que seja capaz de implementar a legislação ambiental internacional, ao passo que a OMC é extremamente eficaz, por meio do seu órgão de solução de controvérsias, em perfazer a implementaçao do seu conjunto normativo. Assim, mesmo que teórica ou legalmente, esta subordinação de certos ramos da lei não exista, ela ocorre na prática.[29] Esta subordinação não significa necessariamente que a legislação comercial ignore imperativos ambientais, como foi discutido por vários autores. A jurisprudência da OMC, a partir de suas decisões relacionadas à pesca, ao salmão, aos combustíveis e outros assuntos, demonstra que as decisões do Órgão de Solução de Controvérsias podem favorecer a proteção ao meio ambiente.[30] O ponto interessante aqui não é tanto a subordinação dos ramos da legislação internacional que se desenvolveram em paralelo e que abordam temas tais como biossegurança a partir de perspectivas diferentes, ou até divergentes. O que deve ser compreendido é como os mecanismos internacionais de regulação criam um regime de obrigações para o Estado que também influencia os mecanismos nacionais de regulação, ou, pelo menos, guiam sua interpretação até certo ponto. Se partirmos da hipótese de que, atualmente, o regime internacional da OMC é o que predomina, então as obrigações dos Estados serão implementadas de acordo com esse regime, ou melhor, serão desenvolvidas de forma a mitigar os obstáculos relativos ao comércio de OGMs.

Ao final do Preâmbulo do Protocolo adotado em Montreal, há uma fórmula ambígua o suficiente para atestar a coexistência de dois instrumentos legais internacionais, sem pistas sobre como resolver conflitos que possam emanar dessa coexistência. O texto estabelece que o comércio e o meio ambiente devem contribuir para o desenvolvimento sustentável e que o Protocolo não modifica obrigações internacionais pré-existentes, mas também não é subordinado a outros acordos internacionais. Portanto, o Preâmbulo do Protocolo previa essa incongruência com acordos comerciais, ressaltando o valor do apoio mútuo que tratados ambientais e comerciais deveriam prestar um ao outro, cujo interface seria a afirmação do conceito de desenvolvimento sustentável.

A coexistência de dois sistemas legais

Dada a existência de vários sistemas, as comunidades científica, legal e política debatem possíveis disputas relacionadas à biotecnologia. Os mais otimistas almejam soluções através das quais os dois sistemas possam ser interpretados sob a mesma luz, em nome do interesse geral da humanidade. Em todo caso, há um número crescente de autores que sustentam que a simples existência de uma dualidade de sistemas não deve necessariamente ser uma fonte de conflito, já que existe a possibilidade de organizar-se em

relação ao assunto. Assim, os conflitos não são necessariamente destrutivos, podendo levar a um diálogo construtivo e transformador que tem por objetivo conciliar interesses diferentes.

O Protocolo tem se mostrado menos restritivo que a maioria dos acordos ambientais internacionais, contendo princípios amplos e tentando satisfazer todos os grupos envolvidos. Considerações sociais e econômicas – a grande causa dos países em desenvolvimento – tiveram pouca importância nos dois sistemas legais e não deveriam também ser sujeitas à discórdia entre eles. De fato, a agenda de Doha e do recente encontro de Cancún trouxe a OMC de volta a esse debate, embora aqueles que analisam a evolução da OMC não estejam otimistas em relação a mudanças rápidas no regime.

Com efeito, algumas questões já foram discutidas mostrando resultados que indicam a mitigação do problema ou certa convergência entre os dois sistemas. No primeiro caso, a questão da discriminação de LMOs parece haver sido superada. Isso ocorreu porque a definição de LMOs resultou na necessidade de rotulagem a fim de diferenciar o produto de outros, não modificados. No caso da convergência de normas, o exemplo mais comum é o tratamento dos riscos inerentes ao comércio de LMOs, também debatidos pelo *Codex Alimentarius*. As cláusulas sociais também poderiam constituir um ponto de convergência entre os dois regimes, já que ambos afirmam considerar como princípio norteador o do desenvolvimento sustentável.

Na verdade, existem duas soluções legais para a polêmica da coexistência. A primeira é uma divisão de jurisdições que fechasse o debate, mas isto é improvável. O maior obstáculo seria a complexidade envolvida. Dada a dificuldade em definir os produtos do progresso tecnológico, tais como LMOs, quais seriam os critérios legais para a elaboração de normas precisas? E, se considerarmos as incertezas científicas e os riscos potenciais relacionados ao transporte e liberação de LMOs? Nesse contexto de limitações científicas e políticas à resolução legal da questão, a divisão de jurisdições entre os dois sistemas parece improvável.

A segunda solução legal possível seria a abertura da OMC a questões ambientais, o que se mostra uma tendência desejável e factível. Claramente, acréscimos poderiam ser feitos ao Protocolo a fim de prover conciliação com o regime comercial internacional. Isto provavelmente ocorrerá no futuro.

Em relação à abertura do regime comercial, a jurisprudência da OMC demonstra que há uma divisão na consideração de questões ambientais. O Protocolo de Cartagena, sobretudo em se tratando da aplicação do princípio da precaução. Ademais, a tendência de desenvolvimento sustentável, que ficou evidente no Acordo de Marrakesh, foi reforçada pela declaração de Doha. Nesta, os objetivos do desenvolvimento do comércio internacional foram apresentados como sendo compatíveis com os imperativos do desenvolvimento sustentável.[31] Por último, o Relatório da OMC de 2003 corroborou esta tendência com base no debate ocorrido na Cúpula de Joanesburgo em 2002 (a Conferência Rio + 10).

Os impactos dos regimes internacionais sobre o Brasil

A legalização das relações internacionais resulta do desenvolvimento de instituições internacionais que garantem a coordenação de comportamentos por parte dos atores internacionais, assim como a conformidade com as normas estabelecidas, sejam elas *soft norms* ou *hard law*. Abbott e Snidal[32] identificam a expansão da regulação internacional por meio das leis e instituições criadas em várias áreas da vida em sociedade. Durante o sistema de Yalta, elas ficaram relegadas ao monopólio quase exclusivo dos Estados. Biossegurança constitui, irrefutavelmente, uma área de grande interesse.

Os autores atribuem três dimensões a esta legalização da política internacional, sendo elas: obrigação, precisão e delegação.[33] Elas são independentes, mas cada uma influencia as outras, porque cada regime constitui uma combinação dos três. Por exemplo, existem regimes que envolvem alto grau de obrigação e precisão, mas pouca delegação. Se as três dimensões forem fortes, o custo para a soberania aumentará imediatamente. Em outras palavras, se um Estado se comprometer a uma norma obrigatória, sua margem para a ação será reduzida. A fim de evitar isto, Estados podem fazer *lobby* por normas que não sejam ligadas a nenhum tema. Se a norma for muito precisa, limita a capacidade de interpretação das partes comprometidas. Como resultado, alguns acordos são propositadamente amplos, com recurso a princípios gerais, e são pouco contestados. Quando a norma envolve delegação, as partes perdem autonomia na implementação, no controle e na sanção das normas do regime. Essa interpretação é uma forma muito interessante de explicar a natureza do Protocolo de Biossegurança, que tem sido descrita como obrigatória para as partes e pouco precisa e fraca em relação à delegação. É importante enfatizar que o Protocolo foi elaborado utilizando terminologia ampla, vaga em vários pontos, mas que não permite exceções aos Estados.[34]

A maioria dos acordos ambientais internacionais são da mesma natureza, porque os Estados consideram o custo da soberania muito alto.[35] Em contraste, o regime da OMC tem sido descrito por alguns autores como obrigatório, preciso e forte em relação à delegação, porque o custo da soberania é compensado pelos benefícios que as partes podem obter de um comércio internacional regulado e previsível.

Com base nesse ponto de vista, as obrigações internacionais derivadas da OMC influenciam mais na política e legislação nacionais dos Estados membros do que as obrigações oriundas dos regimes ambientais. O caso do Brasil é uma ilustração dessa hipótese.

O Brasil no regime de biossegurança

A fim de transpor o debate para a arena nacional, é importante analisar a posição internacional do Brasil, dadas as pressões internas sofridas, seguidas por uma tímida participação na negociação do Protocolo e, por último, o impacto do regime internacional no sistema legal e na política nacional.

Como resultado de suas características específicas " naturais, políticas, legais, científicas e agrícolas ", o Brasil desfrutou de uma posição *sui generis* nas negociações de biossegurança. Em primeiro lugar, como conseqüência de sua diversidade biológica e das pressões internas e externas geradas por essa diversidade. Em segundo lugar, e diretamente ligado à conseqüência anterior, o país logrou continuar seus esforços iniciados nos anos 1990, quando ofereceu o Rio de Janeiro para ser a cidade anfitriã da CDB e, assim, melhorou sua fraca imagem internacional.[36] Em termos legais, houve um acirrado debate nacional sobre a criação de um dos mais modernos e inovadores sistemas ambientais legais do mundo, que ocorreu durante a década de 1990.[37] Do ponto de vista científico, considerou-se que a grande capacidade de instituições de pesquisa aplicada, tais como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), não poderiam ser prejudicadas por um regime nascente.

Por último, a questão agrícola, que tem se mostrado extremamente complexa ao longo dos últimos dez anos. De fato, a situação brasileira é resultado da existência de dois mundos rurais quase antagônicos. O primeiro é o poderoso mundo do agronegócio e o segundo é o dos pequenos produtores rurais. De um lado, estão produtores em larga escala, visionários, que temem perder tempo e capacidade competitiva na corrida biotecnológica, apoiados pelo Ministério da Agricultura, devido à importância do setor para a pasta de exportações.[38] Do outro, organizações da sociedade civil[39] e produtores em pequena escala, receosos de tornarem-se vassalos da grandes empresas de biotecnologia, ou simplesmente de não sobreviverem.

Desta forma, durante todo o processo de negociações que precedeu ao Protocolo, o Brasil se encontrou em situação perigosa de fragilidade institucional, devido a diferenças significativas entre os ministérios envolvidos nas questões de biossegurança. Em geral, o Ministério do Meio Ambiente foi o mais favorável ao Protocolo, devido a seus objetivos de preservação ambiental. No outro extremo esteve o Ministério da Agricultura, motivado pela preocupação de não deixar a questão dos transgênicos ser tratada com medo irracional. Ao contrário, considerava que deveria ser tratada como guerra comercial, vital para a integração competitiva do Brasil à economia do século XXI.

Naturalmente, a profunda cisão nacional e institucional persiste no atual governo, representada pelos seus respectivos Ministros, Marina Silva e Roberto Rodrigues. Entre estes dois ministérios estava o Ministério da Ciência e Tecnologia, que assumiu papel importante na tentativa de manter uma abordagem racional no debate. Uma das principais preocupações foi minimizar o medo infundado de novas tecnologias e criar uma cultura institucional que fosse favorável ao progresso tecnológico.[40] A posição do Ministério das Relações Exteriores foi a de conciliador entre os membros da delegação e de árbitro com relação aos impactos das posições mais fortes sobre o interesse nacional.[41] Além disso, o Brasil é um país onde a legislação **sempre** coincide com as práticas sociais quando se fala em regulamentações ambientais. Isto significa que a legislação ambiental tem evoluído rápido, mas ainda não até o ponto necessário para garantir sua implementação e cumprimento.

É importante enfatizar que esta fragmentação de interesses e arranjos burocráticos ocorreu em outros países também. Tanto na França quanto nos Estados Unidos houve movimentos contra e a favor do Protocolo. A prova disso foi a mobilização de ONGs em *transnational advocacy networks*, tais como descritos por Keck e Sikkink.[42] Entretanto, alguns Estados negociadores puderam mandar delegações mais homogêneas e melhor informadas, e maioria de suas negociações foi de fato nacional, e não "nacionais fora do país", como no caso do Brasil.[43]

Contudo, não foram apenas a falta de um debate nacional e as conseqüentes divergências entre os ministérios que resultaram na falta de participação brasileira durante as negociações. O fato de que o país encontrava-se imerso em acirrado debate entre os grandes produtores de biotecnologia, de um lado, e os veementes defensores da agricultura nacional, do outro, sem a contribuição significativa do G77 e do Grupo Like-Minded, resultou na adoção de uma posição extremamente cautelosa por parte dos formuladores das políticas nacionais. Assim, o Brasil poderia ter assumido uma posição mais ativa no cenário internacional, mas não conseguiu.[44]

Antes de abordar a Medida Provisória 113, é necessário compreender o contexto que obrigou as autoridades a reconhecer uma situação, *de fato,* irreversível. Na verdade, como resultado da posição brasileira ambígua em relação à questão, produtores, cientistas e consumidores continuaram a comportar-se como se o país não tivesse assumido nenhum compromisso internacional e a infringir a legislação ambiental nacional e a Lei de Biossegurança, n. 8.974, promulgada em 1995.

As medidas legais brasileiras

Aproximadamente 10% da safra de soja de 2003 foi geneticamente modificada, proveniente em parte de contrabando da Argentina. Entretanto, o *marketing* de soja geneticamente modificada foi expressamente proibido por decisão judicial.[45] Foi nesse contexto de insegurança política que a MP 113 foi editada em março de 2003. A Medida legalizou a venda da safra transgênica, sujeita a condições e limitações da data, a fim de evitar a repetição do impasse na safra de 2004. Autorizou também a venda da safra ilegal de soja até março de 2004. Além disso, produtos que contenham mais de 1% de transgênicos em sua composição deverão ser etiquetados e seu cultivo será proibido. Em outras palavras, o governo se viu obrigado a modificar sua própria legislação a fim de não ter que sancionar os produtores rurais, sob o pretexto de proteger os pequenos produtores que seriam levados à bancarrota se fossem impedidos de venderem suas safras ilegalmente produzidas. Como o Brasil ainda não faz parte do Protocolo de Biossegurança, pouca ou nenhuma referência lhe foi feita durante o debate nacional a respeito da Medida Provisória 113 e da Lei n° 10.688, de 13 de junho de 2003.

Recentemente, a nova Medida Provisória 223, de 14 de outubro de 2004, mais uma vez possibilitou o plantio da soja transgênica, marcando a postura do governo frente aos conflitos entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura, ou seja, preferindo o último. De fato, a soja continua liberada no Brasil, ainda que *sob judice* nos tribunais federais superiores.

Se o Brasil fosse um país supostamente "livre de transgênicos", estaria atualmente em um impasse, porque, se não reconhecer a natureza perene das culturas transgênicas, também não poderá criar instituições, em nível nacional, para regularem a questão. Como resultado, a sensação de "sociedade sem Estado" foi promovida no Brasil, levando a várias iniciativas governamentais relacionadas à regulamentação de OGMs.[46] Além disso, o país não estabelecerá sua capacidade institucional de assumir seus compromissos internacionais, a menos que estas pertençam ao regime comercial.

O governo em defesa dos cidadãos e dos pequenos agricultores

É interessante notar que, como a legislação ambiental brasileira relativa ao assunto ainda é controversa, a melhor resposta legal a fim de impedir a liberalização dos transgênicos tem sido a defesa dos direitos do consumidor. O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC)[47] é a instituição que faz campanha pela aplicação do Código de Defesa do Consumidor nacionalmente. No caso da soja, a ONG se uniu ao Greenpeace. Este não é o único exemplo de apelo aos direitos do consumidor para fins ambientais, em parte porque os municípios brasileiros, por exemplo, dispõem de mais autonomia para questões de defesa do consumidor do que para questões de segurança alimentar.

Depois da publicação das diversas medidas provisórias sobre o tema, não apenas o IDEC e o Greenpeace, mas também outras importantes ONGs da área ambiental, tais como o Instituto Socioambiental (ISA) e Direito por um Planeta Verde, juntaram forças para assegurar o cumprimento da legislação ambiental nacional. Ademais, a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) e a Associação de Juízes Federais (AJUFE) também deram apoio à iniciativa.

Em relação à defesa do consumidor, tanto o presidente Lula quanto o ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues, comprometeram-se, este ano, a monitorar a qualidade dos produtos que estão no mercado. Para que a qualidade seja igual à dos "produtos de exportação", as autoridades estabeleceram o rígido monitoramento como política ministerial. Paradoxalmente, enquanto no cenário internacional o consumidor está crescentemente sendo visto como o beneficiário de normas para a segurança sanitária e ambiental[48], esta tendência ainda é fraca no Brasil.

Assim, o primeiro impacto das normas internacionais sobre a política e legislação brasileiras foi derivado do regime de proteção ao consumidor, como resultado da convergência entre os regimes ambiental e comercial. Se essa tendência se confirmar, os

direitos do consumidor serão fortalecidos nos próximos anos. Isso se deve ao fato de que o Brasil está mudando de uma posição anti-OGM para uma posição favorável ao contexto dos OGMs sob certas condições legais.[49] Conseqüentemente, a posição internacional do país em relação a OGMs também tem mudado rapidamente.

O segundo impacto, diretamente ligado ao primeiro, será sentido ao final dos debates multilaterais a respeito da rotulagem e da separação de cadeias produtivas. Como o Brasil ainda não possui legislação específica sobre a rotulagem de transgênicos, prevalecerão as normas do Código de Defesa do Consumidor. Ou seja, não é nem a legislação ambiental nem as organizações técnicas/científicas que estão promovendo a regulamentação no Brasil, e sim uma ONG de direitos do consumidor aliada a outras ONGs ambientais. Esta parece ser uma questão séria o suficiente para melhorar a governança[50] no Brasil. Entretanto, assim que normas internacionais são estipuladas, o país deve adequar-se às porcentagens definidas. Com relação à separação de cadeias, a legislação nacional será fortemente afetada porque o país não possui infra-estrutura para assumir tais compromissos. Nesse caso, prevalecerá a influência do regime comercial, porque os importadores de produtos modificados podem exigir que os produtos sejam completamente rastreáveis.

Um terceiro impacto, essencial, mas difícil de mesurar, diz respeito à interpretação da legislação ambiental brasileira. Pode-se dizer que o debate nacional foi bastante favorecido pela influência internacional. Ou seja, as tendências internacionais influenciam a compreensão da intenção dos legisladores. O princípio da precaução, por exemplo, foi incorporado ao sistema legal nacional porque estava presente em acordos internacionais dos quais o Brasil é membro. O princípio foi aceito na Convenção sobre Diversidade Biológica, na Convenção das Nações Unidas para Mudança Climática e no Protocolo de Biossegurança. Entretanto, apesar da possível conclusão de que a ratificação desses documentos legais pelo Brasil significa que o princípio foi incorporado ao sistema legal nacional, a Constituição Federal não faz menção expressa a ele. O Artigo 225, parágrafo 1, menciona o risco sem estabelecer princípios aplicáveis à sua interpretação.

De fato, o termo “medidas de precaução” foi usado na legislação nacional apenas na Lei sobre Crimes Ambientais, n° 9.605, de 1998, em relação ao caso em que haja risco de “danos ambientais graves ou irreversíveis”. Isto demonstra a influência da legislação ambiental internacional na evolução da legislação ambiental brasileira. Ou, ainda, a influência da afirmação deste tipo de princípio sobre os legisladores e formuladores de doutrina brasileiros. Como existe um certo grau de reconhecimento do princípio de precaução no sistema legal brasileiro, os brasileiros têm a possibilidade de impetrar ações públicas cíveis contra a liberação da safra transgênica, a fim de garantirem a defesa de seus direitos.[51]

No Artigo 225, a Constituição Federal estabelece que o meio ambiente é “um bem para o uso comum do povo” e que todos os cidadãos têm o direito a um meio ambiente saudável. Entretanto, uma questão relevante é como esse direito constitucional pode ser respeitado se o Brasil não é capaz de implementar uma estrutura institucional que possa

garanti-lo. Deverão os brasileiros resignar-se à esperança de que a legislação internacional evolua de forma a garantir seus direitos constitucionais? No caso da biossegurança, é bastante provável que a legislação brasileira dê um salto qualitativo como resultado da entrada em vigor do Protocolo e da crise nacional com relação à soja.

Atualmente, o Brasil passa por uma fase transitória de adaptação a um contexto regulador mais estreito. Aqui poderia ser encontrado um quarto efeito, que vem a ser o surgimento de novas iniciativas de governança. O pré-projeto para a lei brasileira de biossegurança, que precisa ser atualizado, foi discutido em reunião de julho de 2003, no Ministério de Ciência e Tecnologia. As autoridades públicas, a comunidade científica, representantes da indústria de biotecnologia e organizações da sociedade civil participaram do debate, organizado pelo Comitê Técnico Nacional sobre Biossegurança (CTNBio). Finalmente, para que a nova lei defenda realmente os direitos dos cidadãos brasileiros, ela deverá requerer cumprimento das provisões estabelecidas pelo EIA-RIMA (Estudos de Impacto Ambiental e Relatórios de Impacto ao Meio Ambiente) para que o plantio de safras geneticamente modificadas seja liberado, que produtos contendo OGMs sejam devidamente etiquetados, de acordo com o Código de Defesa do Consumidor[52] e que seja feita, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), uma avaliação dos riscos à saúde humana. Ainda mais importante é que os infratores, aqueles que cultivam sementes geneticamente modificadas para fins comerciais, sem a devida autorização, sejam responsabilizados e sofram as sanções cabíveis de acordo com a legislação em vigor.

Por último, um quinto efeito é que o setor do agronegócios tem ditado as regras do jogo e o governo Lula tem sido capaz apenas de seguir e reagir às suas ações. Isso porque exportação de *commodities* tem papel central na balança comercial brasileira. Além disso, a falta de políticas claras em relação à questão dos OGMs, o que se deve, em parte, à competição econômica global, regulada por mercados e não por restrições ambientais.

Considerações finais

Viu-se que Protocolo de Biossegurança foi, provavelmente, o acordo multilateral que mais sofreu com a influência de interesses econômicos bem definidos. Isto explica a rápida formação de grupos de interesse durante o processo de negociação do texto, assim como sua rápida adaptação ao atual contexto tecnológico. Conseqüentemente, o Protocolo foi elaborado em virtude da pré-existência de outro regime internacional – o da OMC. Gerou controvérsia o fato de que o regime da OMC poderia ter jurisdição sobre disputas relacionadas a LMOs e porque o regime poderia ser preferido por Estados que alegam sofrer danos por causa da recusa de outros Estados em importar transgênicos. Em seguida, o regime internacional para a proteção ambiental foi brevemente descrito. Foi mostrado que o regime internacional de biossegurança não estabeleceu sua subordinação ao regime comercial,

tampouco uma hierarquia entre os acordos internacionais relevantes, deixando dúvidas quanto à coexistência de dois regimes e à segurança legal internacional em geral.

O resultado dessa incerteza legal e política no cenário internacional é sentido em países como o Brasil, que não conseguiram adotar posições claras em relação às regulamentações relevantes. No caso brasileiro, a fragilidade institucional e a confusão política surgem como resultado de um confronto de interesses entre dois mundos diferentes – o do agronegócio para exportação e o dos produtores em pequena escala ameaçados pela inacessibilidade às revoluções tecnológicas.

O Brasil, que foi refém de suas próprias divergências internas durante as negociações multilaterais para o Protocolo, não foi capaz de assumir um papel importante no âmbito do regime. Contudo, dada a sua capacidade de exportação e o tamanho de seu mercado consumidor, o Brasil pode vir a desempenhar um papel importante no futuro. Por enquanto, a legislação nacional específica sobre o tema ainda é frágil e vem sendo debatida com o intuito de ser revisada. Conseqüentemente, o direito constitucional a um meio ambiente limpo, o cumprimento de requisitos internacionais de licenciamento ambiental e a observação da legislação específica sobre biossegurança ainda não estão completamente garantidos pelas instituições nacionais.

Existem basicamente cinco impactos sobre a política e legislação nacionais oriundos da existência de dois regimes internacionais. O primeiro é relativo às constantes mudanças na posição internacional brasileira neste assunto. O segundo afeta a interpretação das provisões legais existentes, começando com a Constituição Federal de 1988. Em seguida, o fortalecimento dos direitos do consumidor e a facilitação para o consumidor do acesso à informação. Isto envolve a organização dos produtos e sua rotulagem. O quarto impacto leva às iniciativas governamentais. Por último, os empresários do agronegócio têm estabelecido as regras do jogo. Agora, as instituições nacionais devem ser reformadas a fim de cumprirem com seus respectivos papéis, tendo em vista o comércio internacional e as obrigações ambientais assumidas pelo Brasil. Como as obrigações comerciais são mais facilmente sancionáveis, seja pela legislação ou pelo mercado, o sistema nacional tenderá a priorizá-las.

Notas

[1] O conceito de legalização foi discutido em edição especial da revista **International Organization**, n. 54, v. 3, verão de 2000. Ademais, vários autores têm abordado o tema, tais como Anne-Marie Slaughter, que trabalha com abordagens teóricas das relações internacionais e do direito internacional.

[2] O princípio da precaução é um princípio de direito ambiental. Ele consagra a idéia de que a ausência de certeza científica não deve ser usada como pretexto para adiar a ação política. Constitui um avanço na regulação jurídica para a proteção ambiental, uma vez que o operador do direito não precisa esperar que o dano ambiental seja causado para poder agir. A questão da precaução foi discutida pela

autora com maior profundidade no capítulo A Legitimidade da governança global ambiental e o princípio de precaução, in: VARELLA, Marcelo & BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. (orgs.) **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004 Coleção de Direito e Política Ambiental).

[3] http://www.biodiv.org/biosafety/

[4] De acordo com informação obtida em 7 de julho de 2003, no *site* oficial http://www.biodiv.org/world/parties.asp. O Brasil assinou a CDB em 5 de junho de 1992, e tornou-se membro em 28 de fevereiro de 1994. O país ainda não assinou o Protocolo de Biosegurança.

[5] http://www.biodiv.org/biosafety/ratification.asp, acessado em 28 de outubro de 2004.

[6] A fase piloto do mecanismo está disponível no seguinte *site*: http://bch.biodiv.org/Pilot/Home.aspx

[7] Entretanto, as instituições da União Européia também são frágeis. A lei ambiental não se beneficia da doutrina de supremacia da lei européia. Ao contrário, ela é restrita pela tradição de aceitação voluntária inerente à lei internacional. Ver: BODANSKY, Daniel. The Legitimacy of International Governance: a Coming Challenge for International Environmental Law? **The American Journal of International Law**, n. 93, 1999, p. 598.

[8] MALJEAN-DUBOIS, S. Accès à l'information et reconnaissance d'un droit à l'information environnementale. Le nouveau contexte juridique international. In: MALJEAN-DUBOIS, S. **L'effectivité du droit européen de l'environnement. Contrôle de la mise en oeuvre et sanction du non-respect**. Paris: La Documentation Française, 2000, p. 25-48.

[9] *Ibid.*

[10] Regime Theory and International Environmental Management. In: HURRELL, A & KINGSBURY, B. (eds.) **The International Politics of the Environment: Actors, Interests and Institutions**. Oxford: Clarendon Press, 1992. Naturalmente, existem várias definições de regimes internacionais na teoria das relações internacionais, mas esta foi escolhida porque ressalta o fato de que os regimes guiam o comportamento individual sobre questões específicas.

[11] O Grupo inclui produtores de GMOs em larga escala: Estados Unidos, Argentina, Canadá, Austrália, Uruguai e Chile. Alguns autores não incluem os Estados Unidos no Grupo porque o país não é membro da Convenção sobre Diversidade Biológica.

[12] O Grupo é formado por G77/China e países em desenvolvimento em geral. Seus membros demandam a inclusão de considerações sócio-econômicas em relação à assimetria entre os Estados-membros.

[13] A União Européia demanda um Protocolo amplo e uma maior aplicação do princípio da precaução.

[14] Japão, Cingapura, México, Suíça, Nova Zelândia e República do Coréia.

[15] Palau tem aproximadamente 20.000 habitantes, mas foi politicamente importante nesse contexto.

[16] Dezembro de 2001. Ver: http://curia.eu.int

[17] BARROS-PLATIAU, Ana Flavia & VARELLA, Marcelo. Direito e biodiversidade. O Protocolo Internacional de Biossegurança e as implicações jurídicas de sua aplicação para o mundo em desenvolvimento, In: LEITE, José Rubens Morato (org.). **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000, p. 187-202.

[18] De acordo com os Millenium Development Goals mencionados na CDB, nota à imprensa de maio de 2003: http://www.biodiv.org/doc/press/pr-2003-05-22-bioday-en.doc

[19] As grandes empresas de biotecnologia. A Monsanto é a maior no Brasil, mas não é a única.

[20] O Protocolo aborda o direito do país importador de rescindir sua compra se forem previstos riscos fito-sanitários.

[21] GUIMARÃES, G. O pluralismo na formação do interesse brasileiro em biossegurança. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília (IREL), 2002.

[22] Stratégies industrielles et conventions d'environnement: de l'univers stabilisé aux univers controversés , **Environnement, Economie**, INSEE, Méthodes, n. 39-40, p. 145-174.

[23] Usando a análise de Godard, Aubertin e Vivien concluem que o *enjeu* ambiental foi a criação de comunidades epistemológicas e a elaboração de acordos ambientais multilaterais.

[24] Conforme site oficial www.wto.org, visitado em 28 de outubro de 2004.

[25] Em seu Relatório Anual de 2003 (p. 14), o Comitê sobre Comércio e Meio ambiente (CTE) da OMC estabeleceu uma de suas prioridades como sendo o estudo de obrigações internacionais estabelecidas por acordos ambientais multilaterais. Disponível no site: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep03_e.pdf

[26] O SPS e o TBT não estabelecem padrões para a OMC, mas reconhecem o papel das agências das Nações Unidas em relação a estas questões. Ademais, o SPS determina quais medidas devem ser amparadas para a proteção da saúde.

[27] Para uma análise mais aprofundada da questão, consultar QURESHI, A. The Cartagena Protocol on Biosafety and the WTO: Co-existence or Incoherence? **International Comparative Law Quarterly**, v. 49, 2000, p. 835-855.

[28] Ver VARELLA, M. e BARROS-PLATIAU, A. (orgs). **Princípio da precaução**, *op. cit*.

[29] MALJEAN-DUBOIS, S. La régulation du commerce international des organismes génétiquement modifiés: entre le droit international de l'environnement et le droit de l'organisation du commerce. In: BOURRINET, J. & MALJEAN-DUBOIS, S. (orgs.) **Le commerce international des organismes génétiquement modifiés**, La Documentation Française, Monde Européen et International, 2002, p. 27-58.

[30] VARELLA, M. Diferentes interpretações sobre um mesmo tema: o exemplo do princípio de precaução, in: VARELLA, M. & BARROS-PLATIAU, A. (orgs.) **O Princípio da Precaução**. *op. cit.*

[31] http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dohaexplained_e.htm

[32] ABBOTT, L & SNIDAL, D. Hard and Soft Law in International Governance. **International Organization**, n. 54, v. 3, Summer 2000, p. 421-456. Os impactos das organizações internacionais e da União Européia também são cruciais nesse debate. Não são, porém, abordados neste texto.

[33] A obrigação é definida pelo conteúdo da norma, e a precisão corresponde à margem de interpretação permitida. A delegação de poder a outra autoridade pode ser muito reduzida, como no caso dos acordos ambientais, ou maior, como no caso de acordos comerciais.

[34] O professor Alexandre Kiss acredita que esta evolução em estágios, com denominadores comuns menores, é necessária, já que não existe consenso geral em relação aos valores do regime.

[35] Assim, os acordos ambientais são caracterizados como acordos-lei, que estabelecem condutas internacionais, e não acordos-contrato, nos quais uma contrapartida é esperada.

[36] O Brasil mudou da posição contenciosa de "soberano intolerante" durante a presidência Sarney para uma posição de "soberano responsável", nos períodos presidenciais Collor e Cardoso. O governo do presidente Lula avança na mesma direção.

[37] Apesar das grandes lacunas na regulação do progresso tecnológico, a legislação ambiental brasileira é extremamente inovadora em outros aspectos, tais como direito ambiental constitucional e criminal (Lei nº 9.605/98).

[38] A próxima safra de grãos será 23% maior que a anterior, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O Brasil é competitivo no plantio da soja, cana de açucar, café e laranjas, por exemplo. Segundo a USDA, as exportações brasileiras de soja (aproximadamente 26 milhões de toneladas em 2003) serão superiores às exportações norte-americanas pela primeira vez na

história.

39 Movimento dos Sem-Terra (MST), lideranças religiosas, cooperativas agrícolas e outras.

40 Em 2000, Jeffrey Sachs considerou o Brasil como uma mistura de “adepto da tecnologia” e “tecnologicamente excluído” em um mundo de poucos “inovadores tecnológicos”. SACHS, J. A New Map of the World. **The Economist**, junho 2000. Conseqüentemente, o principal objetivo do Ministério da Ciência e Tecnologia é eliminar os obstáculos ao progresso tecnológico, que se baseiam em argumentos idealistas, radicais ou irracionais.

41 Conclusões obtidas a partir de pesquisas do GERIMA sobre as últimas negociações do Protocolo.

42 KECK, M. & SIKKINK, K. **Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

43 Declarações de participantes do GERIMA que estiveram em Cartagena ou que trabalhavam nos minstérios mencionados na época referida. Brasília, maio de 2003.

44 Gabrielle Guimarães chegou a esta mesma conclusão a partir de caminhos marcadamente diferentes. Vide GUIMARÃES, G., o*p. cit.*

45 O IDEC formulou ações (*mounted an action*) contra a União e as empresas Monsanto e Monsoy S.A., como remédio provisório para pedir a proibição do cultivo de soja *round up ready* sem a precedente análise de impacto ambiental, como estipulado por resolução do CONAMA (Conselho Nacional do Meio ambiente).

46 Até a EMN Monsanto compartilha dessa percepção, já que publicou em jornais brasileiros suas expectativas de que os produtores nacionais pudessem ter o direito legal de escolherem suas sementes e de usarem as melhores tecnologias disponíveis.

47 ONG criada em 1987, ver: www.idec.org.br

48 Seattle foi um bom exemplo disso.

49 Entretanto, este é o tipo de lei que não tem sido cumprida. Por exemplo, apenas cerca de 11.000 produtores assinaram o Termo de Compromisso, Responsabilidade e Ajustamento desde a publicação da Medida Provisória 131. Esse é um compromisso assinado com o MAPA, do Ministério da Agricultura, pelo qual os agricultores se responsabilizam por seus grãos geneticamente modificados.

50 O termo *governança* é usado aqui tal como definido por Oran Young “ função social que envolve a administração de indivíduos interdependentes ou grupos “, em contraste com o termo governo, que é um conjunto de organizações formais que elabora e implementa regras. Cf. **International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society**. New York: Cornell University Press, 1994.

51 Há grandes possibilidades de que isso ocorra dentro em breve, já que entidades da sociedade civil têm se mobilizado em torno da questão.

52 A recentemente criada Lei n° 10.688 prevê a rotulagem de produtos que contenham transgênicos, que podem chegar até 80% dos produtos consumidos, segundo informações da Associação Nacional de Biosegurança (ANBIO).

Bibliografia

ABBOTT, K.; KEOHANE, R.; MORAVCSIK *et al*. The Concept of Legalization. **International Organization**, n. 54, v. 3, Summer 2000, p. 401-419.

AUBERTIN, C.; VIVIEN, F.-D. **Les enjeux de la biodiversité**. Paris: Economica., 1998.

BOURRINET, J. & MALJEAN-DUBOIS, S. (dir.) **Le commerce international des organismes génétiquement modifiés**, La Documentation Française, Monde Européen et International, 2002.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Meio Ambiente. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Relatório da delegação brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Coleção Documentos da Diplomacia Brasileira, 1993.

CALDWELL, L.; BARTLETT, R. (Eds.) **Environmental Policy: Transnational Issues and National Trends**. Wesport: Quorum Books, 1997.

CAUBET, C. A irresistível ascensão do comércio internacional: o meio ambiente fora da lei? **Revista de direito ambiental**, São Paulo, n. 22, abr./jun. 2001, p. 81-99.

ELLIOTT, L. **The Global Politics of the Environment**. New York: New York University Press, 1998.

GOLDSTEIN, J.; KAHLER, M.; KEOHANE, R. & SLAUGHTER, A-M., Introduction: Legalization and World Politics. **International Organization**, n. 54, v. 3, Summer 2000, p. 385-399.

GUIMARÃES, G. O Pluralismo na formação do interesse brasileiro em biossegurança. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2002.

HURREL, A.; WOODS, N. (orgs.). **Inequality, globalization and world politics**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

KISS, A. **Will the Necessity to Protect the Global Environment Transform the Law of International Relations?** Hull: Ed. University of Hull Press, 1992.

KISS, A. Emergence des principes généraux de droit international et d'une politique internationale de l'environnement,. In : RENS, I. (dir.) **Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement**. Genève/Chêne-Bourg: Georg, Coll. "SEBES" (Stratégies énergétiques biosphère et société), 1996a, p. 19-36

KISS, A Préface. In: IMPERIALI, C. (ed.) **L'effectivité du droit international de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales**. Collection "Coopération et développement", dirigée par Jacques Bourrinet. Centre d'Etudes et Recherches Internationales et Communautaires Université d'Aix-Marseille III. Paris: Economica, 1998a.

KISS, A. Introdução. **L'application renforcée du droit international de l'environnement. Harmonisation et développement des procédures internationales de contrôle, de sanction et de règlement des différends**. Paris: Frison-Roche, 1999.

KRENZLER, H.; MACGREGOR, A. GM Food: the Next Major Transatlantic Trade War? **European Foreign Affairs Review**, n. 5, v. 3, Autumn 2000, p. 287-316.

LEITE, M. Os genes da discórdia. Alimentos transgênicos no Brasil. **Política externa**, v. 8, n. 2, setembro, 1999.

LEITE, J. & AYALA, P. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LE PRESTRE, P. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Senac, 2000.

LIST, M. & RITTBERGER, V. Regime Theory and International Environmental Management. In: HURRELL, A. e KINGSBURY, B. (eds.) **The International Politics of the Environment: Actors, Interests and Institutions**. Oxford: Clarendon Press, 1992.

MALJEAN-DUBOIS, S. Le commerce international des organismes génétiquement modifiés, In: MALJEAN-DUBOIS, S. & BOURRINET, J. **Monde Européen & International** (Centre d'études et de recherches internationales et communautaires (CERIC), 2002, La Documentation Française.

NOIVILLE, C. Le droit: outil d'un développement responsable des OVM. In: DE LA PERRIÈRE, A.R.B. & TROLLÉ, A. **Aliments transgéniques: des craintes révélatrices**. Paris: Édition Charles Léopold Mayer, 1998, p. 89-100.

RAUSTIALA, K.; SLAUGHTER, A.-M. International Law, International Relations and Compliance, in: CARLSNAES, W.; RISSE-KAPPEN, T. & SIMMONS, B. (eds.) **Handbook of International Relations**. London/California: Sage, 2002, p. 538-558.

RUIZ-FABRI, H. Le droit dans les relations internationales, **Politique étrangère**, 3-4/2000, p. 659-672.

RENS, I. (org.) **Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement**. Genève/ Chêne-Bourg: Georg, 1996. Coll. "SEBES" (Stratégies énergétiques biosphère et société).

SILVA, G. **Direito ambiental internacional: meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial**. Rio de Janeiro: Thex/ Biblioteca Universidade Estácio de Sá, 1995.

VARELLA, M. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

VARELLA, M. e PLATIAU, A. (orgs). **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

YOUNG, O. **International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society**. New York: Cornell University Press, 1994.

YOUNG, O. **The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay and Scale**. Massachussetts: MIT Press, 2002.

O PROTOCOLO DE CARTAGENA SOBRE BIOSSEGURANÇA E SUA IMPLEMENTAÇÃO PELO BRASIL

Mariangela Rebuá de Andrade Simões*

Resumo

O presente texto busca oferecer breves considerações a respeito Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança e a participação do Brasil em suas negociações. Será examinada a posição do país, assim como o desenvolvimento do debate acerca de OGMs. Indicar-se-á que a dicotomia entre comércio e meio ambiente foi o ponto de inflexão nas negociações, o que constituiu grande obstáculo para a evolução do tratamento do tema no nível internacional. O texto trata detalhadamente da implementação do Protocolo no Brasil, por meio da análise de seus principais dispositivos com relação à legislação brasileira, levando em conta o projeto de lei sobre biossegurança.

Abstract

This essay seeks to present a few considerations regarding the Cartagena Protocol on Biosafety and Brazil's participation in its negotiations. It will examine the Brazilian position on the matter as well as the development of the growing debate on LMOs. In addition, the essay will show that the dichotomy between trade and the environment marked the inflexion point in the negotiation process, constituting a great obstacle to the evolution of the international treatment of the issue. Finally, the text reviews, in detail, the implementation of the Protocol in Brazil, examining its principal characteristics in relation to Brazilian legislation, also taking into account the new legislation project on biosafety.

Introdução

O Protocolo de Cartagena é um instrumento ambiental que integra o regime da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) que se vincula ao desenvolvimento dos regimes ambientais na década dos 90. Nesse período, o tratamento dos assuntos de meio ambiente no nível internacional tornou-se mais complexo pois a delimitação desses problemas passou a ser observada de forma sistêmica. Isto significa, por exemplo, que o que antes era identificado como espécie ameaçada passou a ser tratado dentro do conceito de perda de diversidade biológica e suas implicações para seu uso sustentado e a repartição de benefícios advindos da utilização desses recursos.

O Protocolo de Cartagena possui a mesma característica complexa da CDB, pois trata do movimento transfronteiriço de organismos geneticamente modificados (OGMs). Nesse sentido, traz em si diferentes aspectos relacionados não apenas à segurança ambiental e ao eventual impacto na saúde humana presentes na utilização dos OGMs, mas também pode repercutir no comércio internacional de produtos transgênicos, já que inclui, entre outros dispositivos, a possibilidade de aplicação do Princípio da Precaução.

* Mestre em Relações Internacionais (Estudos de Política Ambiental) pela Universidade de Columbia, Nova York, Estados Unidos.

O presente texto busca oferecer breves considerações sobre a implementação do Protocolo de Cartagena pelo Brasil, tendo em conta que o Protocolo entrou em vigor para o país em 22 de fevereiro de 2004.

Na primeira parte do texto, serão apresentados o arcabouço conceitual e político do Protocolo de Cartagena, a fim de que o leitor possa identificar as principais questões políticas, socioeconômicas e comerciais presentes no Protocolo de Cartagena e que influenciam a sua implementação. Assim, serão examinados, brevemente, o processo negociador, o debate internacional e nacional sobre a utilização de transgênicos e a participação do Brasil nas negociações.

Na segunda parte, do texto pretende-se realizar modesta análise dos principais dispositivos do Protocolo de Cartagena com relação à legislação brasileira de biossegurança. Para tanto, será levado em conta o projeto de lei sobre biossegurança que está em fase final de exame no Congresso Nacional.

I. Considerações gerais

a) Antecedentes e principais questões

Segundo Porter e Brown (1996), os temas ambientais não são mais tratados apenas como assuntos científicos e técnicos; estão também entrelaçados a outros temas centrais: o sistema internacional de produção e o uso de recursos, a liberalização do comércio internacional, as relações Norte-Sul e, até mesmo, conflitos internacionais e estabilidade política e social interna.[1] Acrescente-se, ainda, o fato de que, no caso da biotecnologia, as incertezas científicas relacionadas aos novos produtos afetam a formulação de políticas em nível nacional e internacional, uma vez que a falta de elementos de consenso para informar uma atuação definida do país pode influenciar sua participação em negociações internacionais sobre o assunto. Trata-se de tomar decisões a respeito "do risco do risco", ou seja, até que ponto assumir o risco de serem adotadas tecnologias para as quais não existem evidências concretas de danos ambientais, tampouco consenso científico sobre seus impactos. E foram os possíveis riscos dos OGMs que chamaram a atenção internacional para a necessidade de elaboração de um instrumento internacional com regras vinculantes sobre biossegurança.

Está-se diante de realidade que reflete não apenas o caráter holístico dos temas ambientais, mas também a crescente interdependência mundial gerada pelo processo de globalização contemporâneo[2], fenômeno que vem sendo estudado por diversos autores, sem que haja consenso sobre seu significado.

Segundo Simmons e Oudtraat (2001)[3], o processo de globalização pode ser visto como versão ampliada da interdependência que ocorre em diversas áreas: na economia (como resultado de consenso crescente a respeito do modelo econômico capitalista com a expansão do comércio internacional e da livre circulação de capitais); na política e na área social (que

compreende maior democratização com a expansão da sociedade civil, a circulação de idéias, informações e de pessoas); na área tecnológica (pela revolução nas tecnologias de informação e telecomunicação); e nas áreas ambiental e biológica (que incluem o movimento transfronteiriço de materiais e elementos diversos que podem afetar a saúde humana e o meio ambiente).[4] Esses aspectos conferem ao processo de globalização atual características que desafiam o tratamento político desses temas não só internacionalmente, mas também em nível nacional, já que envolvem inúmeros atores econômicos, sociais, científicos, entre outros, que se interconectam em redes de informação instantânea e influenciam a opinião pública em todos os cantos do mundo.

Na agenda política ambiental, o desenvolvimento do regime ambiental moderno[5] foi possibilitado pela expansão do debate científico a respeito da degradação ambiental verificada sobretudo a partir do século XIX e, mais tarde, com a criação de formato organizacional do sistema das Nações Unidas que facilitou a mobilização para as causas sociais[6]. A ampliação do debate científico foi analisado por Haas (1990)[7] que chamou a atenção para a participação das chamadas comunidades epistêmicas (formadas sobretudo por cientistas e técnicos especialistas em diversas áreas do conhecimento) responsáveis pela divulgação das ameaças ao meio ambiente global, o que possibilitou posterior mobilização política em torno desses temas e a preparação de acordos internacionais a eles relacionados. O regime ambiental originou-se em discurso internacional informal e transformou-se em atividade oficial intergovernamental.[8] Segundo Winham (2003)[9], tal processo pode ser caracterizado como de cima para baixo em termos do sistema internacional, já que a iniciativa da criação de diversos acordos internacionais (regimes) ocorreu, sobretudo, no nível internacional e não no nacional.[10]

A gravidade dos problemas ambientais[11] passou a ser matéria de vários artigos que se tornaram referência clássica na agenda ambiental como o artigo de Garret Hardin publicado na revista **Science**, intitulado The Tragedy of the Commons[12], que descreve modelo de análise para compreensão da origem do dilema da preservação de bens de uso comum que não estão afetos à responsabilidade individual ou coletiva, tais como os oceanos, a atmosfera, as florestas públicas, as pastagens de uso comum.[13] Segundo o artigo, os bens de uso comum tendem a ser utilizados de forma predatória, uma vez que não só não existem limites à sua exploração, mas também o custo do eventual dano não é imputado a ninguém, ou melhor, passa a ser divido entre todos os usuários. Nesse sentido, no caso da engenharia genética (técnicas de RNA/DNA recombinantes[14]), assiste-se ao temor de que constitua novo fator desestabilizador do meio ambiente, sobretudo relacionado ao desaparecimento de espécies da diversidade biológica, além dos eventuais impactos na saúde humana.

Nas décadas de 70 e 80, proliferaram os movimentos sociais de cunho ambiental, com o aparecimento de diversos grupos de interesse. Intensificou-se a ênfase dada pela sociedade civil[15] em nível mundial, não só à preservação do meio ambiente, mas também à proteção da saúde humana. Concorreram para isso alguns fatos que chocaram a opinião

pública mundial, tais como o derrame de petróleo no Alasca causado pelo navio Exxon Valdez, o desastre químico de Bopal, na Índia, que vitimou cerca de quatro mil pessoas, e a contaminação química de água subterrânea em cidades americanas, que pode ter causado surtos de doenças fatais em diferentes regiões e gerou ação pública contra empresas daquele país.[16]

A conscientização internacional sobre os problemas ambientais, ampliada nas décadas de 80 e 90, levou à preparação de novos acordos ambientais. Merecem relevo, no entanto, pela característica de incluir preocupações socioeconômicas e tecnológicas ao lado da necessidade de conservação ambiental, os acordos negociados no bojo do processo preparatório da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Conferência do Rio, de 1992. A CDB foi adotada durante essa mesma conferência.

O Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança vincula-se ao regime da CDB que dispõe, em seu Artigo 19.3, que as Partes devem considerar a necessidade e as modalidades de um Protocolo que regulamente, em particular, acordo de notificação prévia no campo da transferência, manuseio e uso de qualquer organismo vivo geneticamente modificado pela biotecnologia que possa ter qualquer efeito adverso sobre a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica. Assim, a existência do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança já estava prevista no próprio texto da CDB.

Trata-se, portanto, de instrumento que reflete a inquietação internacional com os possíveis impactos das novas técnicas de RNA/DNA recombinantes. Apesar da característica eminentemente ambiental do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, as questões ambientais, e a biotecnologia em especial, estão vinculadas a aspectos econômico-comerciais que envolvem a utilização de novas tecnologias e descortinam fronteiras do conhecimento que se tornam fontes de aplicações industriais que podem movimentar significativo comércio internacional.[17]

A dicotomia de interesses entre "ambientalistas" e "comercialistas" refletiu-se nas discussões internacionais para a adoção de regras para o estabelecimento de mecanismos de proteção para o uso da biotecnologia moderna por meio de normas de segurança biológica conhecida como biossegurança Assim, ficou patente a polarização de posições entre comércio e meio ambiente durante as negociações do Protocolo de Cartagena, o que fez com que a arquitetura política da negociação se afastasse da concepção teórica a respeito dos regimes internacionais formulada na segunda metade do século XX.

A pressão exercida pelas ONGs deve ser reconhecida como elemento de relevo para a própria existência do Protocolo de Cartagena. Insere-se, ademais, no processo de globalização comentado por William Clark como o aprofundamento do globalismo ambiental.[18] Para ilustrar esse fenômeno, o autor chama a atenção para o grande número e variedade de atores envolvidos nos temas de meio ambiente em nível transcontinental, com a criação de interconexões em redes que difundem seus interesses e idéias.

Esses vínculos transnacionais não reconhecem fronteiras. Penetram as discussões políticas internas dos Estados. Tal é o processo de influência de cima para baixo em termos

do sistema internacional, já mencionado, que tem caracterizado não só as negociações de regimes ambientais[19], mas também a própria existência do meio ambiente como tema global.

Dessa forma, a sociedade brasileira também recebeu influência do debate externo capitaneado pelas ONGs ambientais. A atuação desses atores sociais em nível interno revelou-se peça fundamental para dar visibilidade às possíveis implicações não apenas para o meio ambiente, mas também socioeconômicas, éticas e culturais envolvidas na utilização da moderna biotecnologia.

Diversos assuntos tratados no Protocolo de Cartagena relacionam-se, direta ou indiretamente a questões de comércio internacional. Entre eles, mencionam-se, por exemplo, o movimento transfronteiriço de organismos vivos geneticamente modificados; a informação a respeito do produto (transporte, embalagem e identificação); e a relação do Protocolo com outros acordos internacionais, especialmente os da Organização Mundial do Comércio (OMC). Por esse motivo, as negociações do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança refletiram as inquietações da opinião pública mundial a respeito, por um lado, dos possíveis riscos relacionados aos produtos transgênicos (sobretudo os destinados à alimentação humana e à liberação no meio ambiente) e, por outro lado, do desenvolvimento do comércio internacional desses produtos.

Além das oportunidades que se abrem com o comércio internacional de produtos geneticamente modificados, cabe mencionar, do ponto de vista científico e tecnológico, que o desenvolvimento de OGMs tem auxiliado a pesquisa científica básica e a biotecnologia aplicada.[20] Na pesquisa básica, a tecnologia do DNA recombinante tem causado enorme impacto no diagnóstico médico de doenças hereditárias e na oncologia. As técnicas de engenharia genética oferecem a possibilidade de correção de muitas doenças hereditárias por meio de manipulação gênica. Na biotecnologia aplicada, os organismos transgênicos podem funcionar como biorreatores para a produção de proteínas de grande valor ou para propósitos industriais.[21] A moderna biotecnologia possui inúmeras aplicações nos setores farmacêutico, agrícola e ambiental. Pode-se dizer que se assiste à verdadeira revolução científica, tecnológica e econômica.

Todas essas novas aplicações que se descortinam com a moderna biotecnologia, e as técnicas de transgênese em particular, ampliam as possibilidades de desenvolvimento industrial e comercial de novos produtos e patentes. Como a pesquisa em biotecnologia requer vultosos investimentos por parte da indústria, verifica-se que o mercado desses produtos tem-se concentrado entre grandes empresas, na maioria multinacionais. Estima-se que o mercado global para os produtos derivados de recursos genéticos gire em torno de US$ 500 bilhões e US$ 800 bilhões.[22] Já os dados disponíveis para a indústria da biotecnologia, embora pouco divulgados, apontam para lucros da ordem de US$ 41,369 bilhões em 2002, o que atesta um crescimento de 15% em relação ao ano anterior.[23] Nesse sentido, o comércio mundial de *commodities* transgênicas tem crescido significativamente.

b) O processo de negociação

O embate entre comércio e meio ambiente nas negociações do Protocolo de Cartagena dividiu, sobretudo, os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e colocou frente a frente os interesses comerciais dos países exportadores de produtos transgênicos (especialmente os Estados Unidos, principal representante desse grupo), de um lado, e a União Européia (UE), de outro, além de grande parte dos países em desenvolvimento. A disputa comercial entre a UE e os Estados Unidos vinculou-se, sobretudo, à aplicação do processo decisório para a importação de OGMs. A UE defende a utilização ampla do Princípio da Precaução[24], ao lado dos países importadores. Dependendo de como for aplicado, o Princípio da Precaução contido no Protocolo pode ser inconsistente, por exemplo, com o previsto no regime sanitário e fitossanitário da OMC prevê que seja utilizada avaliação científica para fundamentar a decisão de restrição à importação. Já a aplicação do Princípio da Precaução não prevê necessariamente a avaliação científica sobre os supostos danos de um OGM ao meio ambiente e pode levar ao banimento da importação e, portanto, ter efeitos adversos no comércio desses produtos. A utilização ampla do Princípio da Precaução significa que sua aplicação, além de não prever qualquer avaliação de risco, poderá implicar, inclusive, sua inserção em questões comerciais.

Os Estados Unidos,e os países exportadores em geral pretendem que qualquer restrição à importação de OGM seja baseada em critérios estritamente científicos, a exemplo das disposições dos acordos da OMC.

A análise do quadro político das negociações do Protocolo de Cartagena com relação à atuação das ONGs ilustra a situação descrita por Keohane e Nye[25] e corrobora o que foi observado a respeito do peso da disputa comercial entre os Estados Unidos e a UE. Esses autores indicam que a participação dos atores não-governamentais é complementar aos estatais. Sustentam o entendimento de que, tal como se apresenta atualmente o sistema internacional, os atores estatais são os mais importantes na arena política global, mas não são os únicos que importam.

As negociações do Protocolo de Cartagena, ao colocar em evidência as questões de comércio e meio ambiente, revelaram, igualmente, diferentes universos de tratamento desses assuntos. No caso do Protocolo de Cartagena, verifica-se uma ênfase à discrição dos países para tomar decisões a respeito de importações de OGM. Ainda assim, a aplicação do Princípio da Precaução no Protocolo está vinculada à avaliação de risco.

Já o regime multilateral de comércio previsto nas regras da OMC funciona de maneira inversa do Protocolo de Cartagena pois parte de regras acordadas multilateralmente que vinculam os países a atuarem de acordo com seus preceitos.

A adoção do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança à CDB, em 29 de janeiro de 2000, fez nascer na norma jurídica internacional o primeiro acordo global que regula o movimento transfronteiriço de OGMs. Representa um documento de consenso que contou

com o apoio tanto da sociedade civil organizada quanto das organizações industriais presentes às negociações. A adoção do Protocolo resultou do esforço de flexibilização de todos os grupos. Por esse motivo, é um documento amplo que remete muitas ações ao processo decisório interno de suas Partes, de acordo com suas legislações nacionais.

c) O debate contemporâneo sobre OGM

A discussão a respeito dos transgênicos, continua, dentro e fora do Brasil, caracterizada por argumentos conflitantes e polarizados. De um lado estão os que defendem o controle rígido sobre a biotecnologia, a fim de evitar riscos ao meio ambiente e à saúde humana. Situam-se nessa posição, sobretudo, as ONG ambientalistas e de defesa de direitos dos consumidores. Do outro lado estão os que advogam a ampla liberdade das atividades biotecnológicas, tendo em vista interesses científicos e econômico-comerciais.

A transferência da "ação"ambiental global para os níveis local e regional parece ser, segundo Clark[26], a tendência da governança ambiental[27] para as próximas décadas, uma vez que, como mencionado, os regimes ambientais dependem da ação dos Estados.

O Brasil tem sido marcado por embates entre os setores pró-ambientais e os pró-comerciais. A exemplo da polarização do debate internacional, no Brasil ainda não existe consenso a respeito da utilização em larga escala de produtos transgênicos, sobretudo para a alimentação. A polarização de posições entre comércio e meio ambiente internacionalmente, exacerbada durante as negociações do Protocolo de Cartagena, refletiu-se no país e alimentou o debate interno, o que contribuiu para que as posições antagônicas entre comércio e meio ambiente em nível interno se tornassem cada vez mais entrincheiradas.

Até o início das negociações do Protocolo sobre Biossegurança, em 1996, a maior parte da sociedade brasileira não tinha conhecimento a respeito dos produtos transgênicos, sobretudo as sementes geneticamente modificadas. Com a aprovação da Lei Nacional de Biossegurança, nº 8.974, em 5 de janeiro de 1995, e, ao mesmo tempo, com o início das negociações do Protocolo sobre Biossegurança, o debate internacional penetrou no país, especialmente pela ação dos atores da sociedade civil ligados à área ambiental e de defesa do consumidor. Transferiu-se, com a atuação infra-estatal da sociedade civil global, a polarização de posições do debate internacional entre os interesses da indústria de biotecnologia que se desenvolvia rapidamente no país e os dos grupos de proteção ambiental e de defesa do consumidor.

d) A posição *sui generis* do Brasil

O Brasil – que tem em seu território grande diversidade biológica, pelas suas condições climáticas diversas, terras férteis e água abundante – oferece ambiente favorável à

sobrevivência e reprodução de diversas formas de organismos vivos com diferentes características adaptativas. Revela-se, ainda, como centro de origem de espécies biológicas. A variedade de espécies presente no Brasil representa um enorme reservatório de riquezas para o futuro aproveitamento pela biotecnologia. Além disso, o Brasil possui grande área costeira, com vários portos e fronteiras contínuas com diversas nações da América do Sul e infra-estrutura pouco especializada para a importação, manipulação e transporte de OGM destinados ao consumo e ao uso em contenção.

Todos esses fatores contribuíram para que o Brasil atuasse nas negociações do Protocolo de Cartagena de forma a considerar como um dos pontos fundamentais no texto do acordo a proteção da diversidade biológica que é um dos objetivos principais da CDB e também do Protocolo de Cartagena como instrumento ambiental vinculado à CDB.

Do ponto de vista comercial, o Brasil, pela sua característica de grande exportador agrícola com fortes interesses do setor do agronegócio, é produtor e exportador de produtos de base (*commodities*) transgênicos e de produtos derivados de OGM, poderá tornar-se produtor e exportador, inclusive de produtos industriais derivados da biotecnologia. Encontram-se em pesquisa diferentes sementes de milho, batata, arroz e outras variedades transgênicas, muitas dessas desenvolvidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Existem estudos sobre melhoramentos genéticos no tabaco, na cana-de-açúcar, no tomate, no algodão, em espécies madeireiras, no mamão, entre outros.

A participação brasileira nas negociações do Protocolo de Cartagena refletiu essa dupla característica e buscou aproximar os dois pólos de interesse: comércio e meio ambiente. Por esse motivo, a fim de resguardar seu rico patrimônio genético, o Brasil apoiou a inclusão do Princípio da Precaução. Ao mesmo tempo, defendeu o sistema simplificado de tratamento para a importação e exportação de *commodities* transgênicas, com o objetivo de atender aos interesses comerciais do agro-negócio.

A atuação brasileira nas negociações do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança pautou-se sobretudo na Lei Brasileira de Biossegurança de 1995, então vigente. A lei consagra o conceito de OGM, definidos como todo organismo, incluindo vírus, príons e outras classes que venham a ser conhecidas, cujo material genético tenha sido modificado por qualquer técnica de engenharia genética.

Com a entrada em vigor para o Brasil do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, em 22 de fevereiro de 2004, abre-se a perspectiva de plena participação nas reuniões das Partes, assim como a necessidade de implementação das disposições do Protocolo pela legislação nacional sobre biossegurança.

Serão examinadas a seguir as principais características do Protocolo de Cartagena tendo em vista sobretudo sua implementação e sua relação com a Lei Nacional de Biossegurança em vigor.[28]

II. O protocolo e a legislação nacional

- ### Dispositivos do Protocolo de Cartagena de interesse para implementação pelo Brasil

O Preâmbulo do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança orienta o conteúdo do articulado desse instrumento e pode relacionar-se com a Lei Nacional de Biossegurança que, por sua vez, não apresenta parte preambular. Entre os principais pontos tratados no preâmbulo do Protocolo de Cartagena ressaltam-se a referência à abordagem precautória no quarto parágrafo e a relação do Protocolo com a OMC.

Com relação à "abordagem precautória", o Preâmbulo indica a necessidade de ser aplicada a precaução para os OGMs, tendo em conta que o avanço da moderna biotecnologia tem suscitado crescente preocupação do público em geral com os potenciais efeitos sobre a diversidade biológica e a saúde humana dos OGMs. A abordagem precautória aparece, ainda, nos Artigos 1º, 10 (§ 6º), 11 (§ 8º) e Anexo III do Protocolo de Cartagena.[29]

No Preâmbulo e no Artigo 1º do Protocolo há referência ao Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, segundo o qual quando houver ameaça de risco de danos sérios e irreversíveis ao meio ambiente e à saúde humana, a falta de completa certeza científica não será usada como razão para adiar a adoção de medidas eficazes a fim de prevenir a degradação ambiental[30].

A previsão do Princípio da Precaução no Protocolo de Cartagena implica a explicitação do conteúdo desse princípio pelo órgão executor da legislação brasileira de biossegurança com vistas a torná-lo operacional. O Princípio da Precaução trata de abordagem genérica sobre problemas ambientais e não é claramente mencionado como tal no texto do Protocolo. Faz-se referência ao Princípio 15 da Declaração do Rio e à possibilidade de serem tomadas decisões na falta de evidência científica. Cabe ressaltar, no entanto, que a aplicação de abordagem precautória no texto do Protocolo vincula-se à prévia avaliação de risco, o que dá base científica à tomada de decisão. Tomando-se como referência a Declaração do Rio, o escopo do princípio é limitado ao dano – quando ele for sério ou irreversível. Além disso, as medidas a serem tomadas na prevenção devem ser eficazes. A idéia da precaução está ligada à noção de que a prevenção do dano é freqüentemente menos dispendiosa do que remediá-lo. A aplicação do Princípio da Precaução dependerá de futuras discussões a respeito de sua implementação no nível interno e externo.

O projeto de lei sobre biossegurança, que se encontra em fase final de apreciação pelo Congresso Nacional, faz referência explícita ao Princípio da Precaução em seu Artigo 1º.: "Esta Lei estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização sobre a construção, o cultivo, a produção, a manipulação, o transporte, a transferência, a importação, a exportação, o armazenamento, a pesquisa, a comercialização, o consumo, a liberação no meio ambiente e o descarte de OGMs e seus derivados, tendo como diretrizes o estímulo ao avanço científico

na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, e a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente.

Do ponto de vista do processo decisório para a introdução de OGMs no país, tanto o projeto de lei sobre biossegurança quanto a lei em vigor caracterizam-se como a própria aplicação interna do Princípio da Precaução, uma vez que estão previstos procedimentos estritos de avaliação de risco, controle e monitoramento. Apesar disso, persistirá o desafio de se operacionalizarem internamente os pressupostos desse princípio.[31]

A relação do Protocolo de Cartagena com outros acordos internacionais (em especial os da OMC) está circunscrita a três parágrafos preambulares no Protocolo. Nesses parágrafos alude-se ao apoio mútuo entre comércio e meio ambiente, à afirmação de que o Protocolo não deve ser interpretado como implicando mudança nos direitos e obrigações de uma Parte em outros acordos internacionais, e à explicação de que a cláusula anterior não pretende subordinar o Protocolo a outros acordos internacionais.[32]

No caso específico dos OGMs, a incerteza vigente quanto à segurança desses produtos e a possibilidade de aplicação do princípio da precaução parecem indicar ser prudente, pelo menos no atual estágio negociador na OMC e nos demais foros, manter-se a característica intrínseca e independente das agendas ambiental e comercial, a fim de não permitir que o Protocolo de Cartagena possa ser utilizado como barreira ao comércio.

Nesse sentido, pode ser útil a análise de Asif H. Qureshi (2000)[33] segundo a qual, em caso de disputa entre Partes do Protocolo sobre assunto a ele relacionado, será preferível recorrer ao próprio mecanismo de solução de controvérsias desse instrumento. Não se aplicarão, portanto, as regras da OMC, já que estas somente são efetivas para os casos que envolvam seus acordos. Já em situações de disputa em que um dos participantes seja país não-Parte do Protocolo (Estados Unidos, por exemplo), o autor sugere a OMC como foro apropriado. Os dispositivos do Protocolo poderão, ademais, servir para informar, quando necessário, o processo interpretativo das regras da OMC. Este tema, no entanto, encontra-se, igualmente, em aberto.[34]

Desse modo, considerando o estágio ainda preliminar do tratamento regulamentar internacional da biossegurança dos OGMs, aliado ao caráter multifacetado da utilização desses organismos, será interessante também considerar a hipótese de tratamento especializado dos diversos aspectos a ele relacionados.

Assim, Phillips e Buckingham (2001)[35] chamam a atenção para o fato de que, por não existir nenhuma instituição internacional capaz de cuidar sozinha de todos os ângulos da questão, deve-se recorrer às instituições que já vêm tratando de temas específicos relacionados à biotecnologia no nível internacional. Sugerem, portanto, que se possam utilizar, quando necessário, os documentos preparados pela OCDE com diretrizes para regular a agrobiotecnologia. Da mesma forma, iniciativas no foro da International Standard Association (ISO) podem fornecer padrões de atuação para a indústria nessa área. Podem, ademais, ser fontes de consulta os esforços empreendidos no *Codex Alimentarius* para, entre outros,

estudar as possibilidades de rotulagem para alimentos transgênicos ou, ainda, os padrões desenvolvidos pelo Escritório Internacional de Epizootias (OIE) sobre saúde animal e pela Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais (IPPC).

Todas essas iniciativas somam-se aos acordos da OMC e ao próprio Protocolo de Cartagena como instrumento que focaliza os aspectos ambientais do comércio. Entendimentos entre produtores e consumidores incluem-se também como importante elemento para a regulamentação internacional dos OGMs. O conjunto dessas iniciativas poderá contribuir para criar um arcabouço internacional capaz de servir de referência para, por exemplo, avaliações de riscos relacionados aos OGMs, além de ser fonte de consulta para eventuais disputas comerciais relativas ao comércio internacional de OGMs.[36]

Embora existam, ainda que de forma atenuada e suprimidas dos artigos operacionais, disposições atinentes à relação do Protocolo com outros acordos internacionais, não há, até o momento, nenhum caso específico que permita vislumbrar com clareza como serão solucionadas eventuais controvérsias no contexto do comércio internacional derivadas da aplicação do Protocolo: se pelo caminho da OMC ou do mecanismo da própria CDB (arbitragem e Corte Internacional de Justiça).

O Artigo 1º do Protocolo[37] corresponde Artigo 1º da Lei Nacional de Biossegurança de 1995. A lei nacional indica em seu primeiro artigo o objetivo geral do texto: "estabelecer normas de segurança e mecanismos de fiscalização no uso das técnicas de engenharia genética na construção, consumo, liberação e descarte de OGMs, visando proteger a vida e a saúde do homem, dos animais e das plantas, bem como o meio ambiente". Este artigo corresponde, ademais, aos Artigos 1º e 2º do projeto de lei. Ambos os textos legais são consistentes com o Protocolo de Cartagena, embora a lei nacional seja mais abrangente, já que trata de todos os OGMs, inclusive seus derivados. O Protocolo de Cartagena cuida apenas dos organismos vivos modificados e não de derivados que não sejam considerados organismos vivos.

A existência da Nacional de Biossegurança atende, ademais, à iniciativa proposta nas disposições gerais do Protocolo de Cartagena (Artigo 2º) que insta os países a adotarem medidas jurídicas, administrativas, etc., apropriadas para implementar suas obrigações no âmbito do Protocolo.

Tanto a Nacional de Biossegurança em vigor quanto o projeto de lei que está em estudo prevêem ainda que as atividades e projetos, inclusive os de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e de produção industrial que envolvam OGM no território brasileiro fiquem restritos ao âmbito de entidades de direito público ou privado, que serão tidas como responsáveis pela obediência aos preceitos da lei e de sua regulamentação, bem como pelos eventuais efeitos ou conseqüências advindas de seu descumprimento.

No Artigo 2.4 do Protocolo há referência ao fato de que as Partes poderão tomar medidas mais restritivas do que as contidas no Protocolo com o objetivo de proteger o meio ambiente e a saúde humana, desde que tais medidas sejam consistentes com o objetivo e as provisões

do Protocolo e de acordo com as outras obrigações que o país tenha como Parte de outros acordos internacionais (por exemplo, na OMC).

A Lei Nacional de Biossegurança em vigor, em seu Artigo 8º, §1º, prevê que os produtos contendo OGMs, destinados à comercialização ou industrialização, provenientes de outros países, só poderão ser introduzidos no Brasil após o parecer prévio da CTNBio e a autorização do órgão de fiscalização competente, levando-se em consideração pareceres técnicos de outros países, quando disponíveis.

O projeto de lei sobre biossegurança prevê, ainda, que caberá aos órgãos e entidades de registro e fiscalização a emissão de autorização para a entrada no país de qualquer produto contendo OGMs e seus derivados. Da mesma forma, o Conselho Nacional de Biossegurança proposto pelo projeto de lei poderá decidir em última instância administrativa a respeito da importação de OGMs e seus derivados no país.

Assim, a Lei de Biossegurança em vigor e o projeto de lei encaixam-se no dispositivo do Artigo 2.4 do Protocolo de Cartagena ao serem mais restritivas que esse instrumento internacional.

A lei nacional em vigor e o projeto de lei em exame no Congresso Nacional não regulamentam o transporte internacional dos OGMs. Nesse caso, o Protocolo pode vir a complementar a lei nacional, uma vez que trata do movimento internacional de OGMs e poderá ser instrumento útil para fornecer informações a respeito do transporte internacional desses produtos por meio do Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança (*Biosafety Clearing House*) criado no âmbito do Protocolo com acesso pela Internet (Artigo 20). Esse mecanismo de informação poderá auxiliar a CTNBio e os demais órgãos internos na tomada de decisões informadas a respeito da importação de produtos transgênicos, sobretudo os produtos de base.

O Protocolo exclui de sua aplicação os produtos farmacêuticos para uso humano. Prevê, no entanto, que os fármacos (geneticamente modificados) já estariam contemplados por outras organizações internacionais, tais como, a Organização Mundial da Saúde (OMS). A lei brasileira em vigor e o projeto de lei são mais completos do que o Protocolo, uma vez que incluem todos os OGMs e, portanto, os produtos farmacêuticos. Tal fato não invalida a lei nacional, uma vez que as discussões sobre o assunto serão tratadas nos foros adequados. Assim, caso venha o Brasil a tornar-se exportador de produtos farmacêuticos geneticamente modificados, deverá levar em consideração as legislações nacionais dos países importadores e a regulamentação internacional que venha a existir nos foros adequados.

A legislação brasileira de biossegurança não admite exceções a qualquer OGM vivo, capaz de replicação no meio ambiente. No entanto, de acordo com o Protocolo de Cartagena, fica facultado às Partes decidir sobre a submissão de todos os OGM à avaliação de risco previamente à importação – o que dá flexibilidade para o país na condição de importador, mas deve ser avaliado internamente quando o país se apresentar como exportador de produtos de base geneticamente modificados.

Os produtos transgênicos importados para uso em contenção (laboratórios, por exemplo) e aqueles que passem pelo país em trânsito estão excluídos do procedimento de acordo prévio entre importador e exportador previsto no Protocolo. Assim, caberá à CTNBio decidir de acordo com a legislação nacional de biossegurança em vigor a respeito do procedimento a ser tomado nesses casos[38], se assim for julgado pertinente.

O Procedimento de Acordo Prévio Informado é um dos pilares do Protocolo, já que estabelece procedimento de tomada de decisão pelo país importador antes da primeira importação de um OGM previamente à liberação desse organismo em seu meio ambiente, conforme previsto nos Artigos 7º, 8º, 9º, 10 e 12 do Protocolo. Busca-se, dessa forma, permitir que o país importador possa avaliar os eventuais riscos ao meio ambiente e à saúde humana relacionados ao OGM antes de sua importação. Ao país importador caberá, portanto, a responsabilidade pela avaliação do eventual risco de um OGM antes de introduzi-lo em seu meio ambiente. A Parte importadora deverá basear sua decisão em procedimento de avaliação de risco cientificamente fundamentada de acordo com os requerimentos do Artigo 15 e do Anexo III do Protocolo. Apesar da obrigação da Parte importadora de realizar a avaliação de risco, o importador poderá solicitar ao exportador arcar com os custos da avaliação de risco. Tal procedimento obedece a prazos estabelecidos nesses artigos, podendo até incorrer na suspensão da futura importação com a aplicação, inclusive, do Princípio da Precaução.

O mecanismo de concordância prévia para importação de OGMs para liberação no meio ambiente não diz respeito aos OGM para alimentação, ração ou processamento (*commodities)* que são disciplinados pelo Artigo 11 do Protocolo, como também não se aplica ao movimento transfronteiriço de OGM a serem identificados como improváveis de ter efeitos adversos para conservação e uso sustentável da biodiversidade e para a saúde humana. Os produtos de base, que constituem a maior parte do comércio internacional de produtos transgênicos, estão tratados no Artigo 11, por meio de procedimento simplificado, mais ágil, de concordância prévia por parte do importador.[39]

Apesar das provisões na lei nacional[40] poderem equiparar-se à aplicação do Procedimento de Acordo Prévio Informado previsto no Protocolo de Cartagena, a lei nacional aplica-se a todas as importações/exportações de OGM e não apenas ao primeiro movimento internacional de um OGM, como previsto no Protocolo de Cartagena. Assim, com relação ao Protocolo, a CTNBio poderá decidir preparar Instrução Normativa específica para OGMs importados que já foram objeto de análise e parecer técnico prévio da CTNBio.

O procedimento de acordo prévio à importação de um OGM, tanto para os que se destinam à liberação no meio ambiente quanto aos produtos de base, estabelece que a falta de resposta do importador à solicitação do exportador não implica a aceitação da importação. Persistem dúvidas com relação ao fato de que a ausência de consentimento explícito ou a recusa implícita poderiam vir a constituir-se barreira comercial sempre que uma Parte do Protocolo injustificadamente silenciar quanto à importação. É de se crer, no entanto, que, caso o importador não responda à notificação, o exportador deverá enviar nova notificação e

insistir na necessidade de obter resposta com a devida urgência. Caso tal não ocorra é de se esperar que sejam observadas as regras da OMC, caso a caso, para resolver o impasse quando se tratar de importação/exportação comercial.

A Lei Nacional de Biossegurança em vigor e o projeto de lei não estabelecem prazos específicos para a notificação e a confirmação do recebimento de importações para essas duas classes de produtos transgênicos (para a liberação intencional no meio ambiente e de base). De acordo com a lei nacional, as solicitações para a importação de OGMs deverão ser submetidas à CTNBio, que se pronunciará a respeito. O Brasil, como Parte do Protocolo, poderá adaptar sua legislação, por meio de Instrução Normativa da CTNBio, para adequar-se aos prazos previstos no Protocolo.

O mecanismo de notificação simplificado para OGM destinados ao uso direto na alimentação, ração ou processamento (produtos de base), previsto no Artigo 11 do Protocolo, é de interesse do setor agro-exportador e não se aplica aos procedimentos de experimentos de campo com OGM. O procedimento simplificado de informação prévia à exportação de um produto de base transgênico pressupõe que um país Parte do Protocolo que tomar decisão final sobre o uso doméstico de um determinado OGM, inclusive sua comercialização, deverá informar, pela Internet, o Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança (Biosafety Clearing House) do Protocolo sobre o OGM. Ou, alternativamente, caso não tenha acesso à *internet*, deverá encaminhar as informações por escrito ao Secretariado do Protocolo de Cartagena. Tal procedimento visa a tornar mais acessíveis as informações sobre o OGM que está sendo lançado no mercado doméstico, uma vez que as informações correspondentes ao OGM (não confidenciais) possam estar disponível ao alcance não só do público em geral, mas também de potenciais importadores, o que poderá informar decisões futuras.

O Protocolo também prevê que as decisões sobre importação, conforme as legislações nacionais sobre biossegurança, deverão ser consistentes com o Protocolo. Ficarão, portanto, à discrição da decisão interna as importações de produtos de base transgênicos, conforme previsto na lei nacional de biossegurança. De acordo com o projeto de lei, não se submeterá à análise e emissão de parecer técnico da CTNBio o derivado cujo OGM já tenha sido por ela aprovado.

No Artigo 14 do Protocolo prevê-se que os acordos e arranjos bilaterais, regionais e multilaterais sobre movimentos transfronteiriços realizados entre suas Partes, ou entre países-Parte e países não-Parte, deverão ser consistentes com seus objetivos do Protocolo e não implicar menor nível de proteç ão. As Partes deverão notificar o Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança do Protocolo a respeito da existência desses acordos. Os países-Parte deverão, ainda, informar as regulamentações nacionais existentes que se apliquem a determinadas importações de OGMs. Caberá, portanto, ao Brasil e aos demais membros do MERCOSUL, por exemplo, informar sobre a existência de eventuais arranjos regionais existentes sobre biossegurança.As provisões do Protocolo de Cartagena referentes à avaliação de risco (Artigo 15), ao controle de risco (Artigo 16) e aos movimentos

transfronteiriços não intencionais e medidas de emergência (Artigo 17) encontram correspondentes na Lei Nacional de Biossegurança e nas Instruções Normativas da CTNBio, inclusive no projeto de lei. Assim, segundo a lei nacional, compete à CTNBio estabelecer critérios de avaliação e monitoramento de risco de OGMs, a fim de proteger a vida e a saúde do homem, dos animais e das plantas, bem como o meio ambiente.

O parágrafo 3º do Artigo 16 do Protocolo de Cartagena[41] menciona a necessidade de se tomar medidas de controle de risco anteriormente à liberação do OGM. No entanto, esse parágrafo parece vago e não indica precisamente quais medidas deverão ser tomadas. Deve-se ter em conta que a Lei Nacional de Biossegurança em vigor e o projeto de lei, além das Instruções Normativas da CTNBio, tratam do assunto em nível interno e podem atender às necessidades do Protocolo de Cartagena. O projeto de lei prevê, ainda, o fornecimento de informação adequada quanto aos critérios de liberação e requisitos técnicos aplicáveis à manutenção da biossegurança para os usuários de produtos transgênicos. Estão previstas, igualmente, medidas de responsabilidade civil e administrativa para os responsáveis pelos danos ao meio ambiente e a terceiros.

O Artigo 17 do Protocolo de Cartagena estipula que cada Parte tomará medidas apropriadas para notificar os Estados afetados ou potencialmente afetados, além de colocar as informações disponíveis no Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança, mencionado acima, e, conforme o caso, as organizações internacionais relevantes, quando tiver conhecimento de uma ocorrência danosa ao meio ambiente ou à saúde humana, em sua jurisdição, que tenha resultado na liberação que conduza, ou possa conduzir, a um movimento transfronteiriço não-intencional de um OGM. O Artigo 17 menciona também as medidas de emergência a serem adotadas. Essas disposições coadunam-se com a Lei Nacional de Biossegurança em vigor, em especial no que se refere às medidas a serem tomadas pelas Comissões Internas de Biossegurança de instituições especializadas (universidades, laboratórios de pesquisa etc.) e empresas a respeito de eventuais riscos e emergências, às sanções e multas a infratores das regras de biossegurança estabelecidas, aos crimes contra a biossegurança, e às obrigações dos autores dos danos ao meio ambiente e a terceiros à sua reparação.[42]

O projeto de lei de biossegurança cuida, igualmente, do assunto ao tratar das competências da Comissões Internas de Biossegurança das instituições especializadas e das empresas, bem como da responsabilidade civil e administrativa. Propõe, ainda, a criação de um Sistema de Informações em Biossegurança (SIB) destinado à gestão das informações decorrentes das atividades de análise, autorização, registro, monitoramento e acompanhamento das atividades que envolvam OGM e seus derivados. O SIB poderá ser um instrumento útil para atender às exigências de informação a respeito de riscos de manejo de OGMs previstas no Artigo 17 do Protocolo de Cartagena.

O Artigo 18 (Manuseio, Transporte, Embalagem e Identificação) do Protocolo de Cartagena estabelece procedimentos para a embalagem e a identificação de OGM sujeitos ao

transporte transfronteiriço e define medidas para assegurar que sejam manuseados, embalados e transportados sob condições de segurança. Seu parágrafo 2º, (a), trata dos produtos de base geneticamente modificada. O ponto pendente até o final das negociações do Protocolo, que quase causou um impasse, foi o relativo à identificação dos OGM, já que poderia significar um aumento de custos para os exportadores, pois implicaria em procedimento de segregação. O Protocolo pôde finalmente ser adotado, com modificação na redação do Artigo 18.2 (a), segundo a qual a documentação que acompanha o transporte deve indicar a expressão "pode conter" e especificar que tais produtos não são destinados à introdução no meio ambiente, o que diminui a responsabilidade do exportador pelas conseqüências que resultem de eventual utilização para plantio da semente geneticamente modificada.

O parágrafo 3º do Artigo 18 do Protocolo prevê também que, dois anos após sua entrada em vigor, a reunião das Partes deverá considerar modalidades de identificação, manuseio, transporte, embalagem e identificação, em consulta com as demais entidades internacionais que se ocupam do assunto. Esse é um dos temas prioritários para a fase de implementação do Protocolo, pois tem relação direta com o comércio internacional de produtos geneticamente modificados, especialmente os produtos de base transgênicos.

Para o Brasil, o Artigo 18 não parece causar dificuldades, já que, além da Lei Nacional de Biossegurança e das Instruções Normativas da CTNBio a respeito de importação de OGMs, um mecanismo regulatório para a rotulagem ou identificação de produtos geneticamente modificados vem sendo implementado internamente. O Decreto nº 4.680, de 24 de abril de 2003, regulamentou a rotulagem de produtos transgênicos e derivados no país. Da mesma forma, o projeto de lei prevê a informação em rótulos em todas as etapas da cadeia produtiva.

A aplicação do Artigo 18 do Protocolo de Cartagena e a regulamentação da rotulagem de produtos transgênicos no Brasil deverão observar, no entanto, as regras da OMC, especialmente as referentes ao tratamento nacional e não-discriminação, a fim de não provocar reclamações de exportadores de produtos transgênicos para o Brasil.

O Protocolo de Cartagena trata, ainda, em seu Artigo 23, da promoção e facilitação da conscientização, educação e participação públicas a respeito da transferência, da manipulação e do uso seguros dos organismos vivos modificados em relação à conservação e ao uso sustentável dos OGMs. Estão previstos na Lei Nacional sobre Biossegurança brasileira a divulgação de informações junto aos trabalhadores e à coletividade e a publicação dos pleitos submetidos à CTNBio, bem como dos resultados dos processos analisados no Diário Oficial da União (Artigos 10 e 12 da Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e Artigos 2º e 3º do Decreto nº 1.752, de 20 de dezembro de 1995). No projeto de lei propõe-se a realização de audiências públicas pela CTNBio, sendo obrigatórias no caso de análise de solicitações de liberação comercial.

Relativamente às considerações socioeconômicas para a tomada de decisões em matéria de importação de um OGM, objeto do Artigo 26 do Protocolo, adotou-se consensualmente que tais considerações não deveriam ser utilizadas como barreira comercial. O objetivo desse

dispositivo é o de ajudar os países em desenvolvimento a superar desafios sociais decorrentes da introdução da biotecnologia. As eventuais decisões para importação ou não de um produto transgênico que venham a ser tomadas baseadas em considerações socioeconômicas devem, no entanto, ser consistentes com as obrigações internacionais das Partes, sem, portanto, ferir regras internacionais, tais como as da OMC.

A Lei Nacional de Biossegurança em vigor e o projeto de lei não prevêem que se leve em conta considerações socioeconômicas para impedir a importação de um OGM. No projeto de lei, a existência do Conselho Nacional de Biossegurança (CNB), como instância política no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, poderá permitir, caso seja julgado oportuno, a tomada de decisões, com base no Protocolo, quanto à adoção de um determinado OGM no país, com seu eventual impacto socioeconômico, por exemplo, nas comunidades que praticam a agricultura familiar. Trata-se, portanto, de considerações que extrapolam o caráter técnico-científico da avaliação de risco e, nesse sentido, como mencionado, deverão ser levadas em conta as obrigações do país em outros acordos internacionais.

O Artigo 27 do Protocolo de Cartagena estabelece que deverá ser adotado pela Reunião das Partes um processo para a elaboração de regras internacionais e procedimentos na área de responsabilidade e compensação (indenização) referentes aos danos resultantes de movimentos transfronteiriços de OGMs.

A Lei Nacional sobre Biossegurança e o projeto de lei tratam da responsabilidade criminal relativamente ao uso de técnicas de engenharia genética na criação, cultivo, manipulação, transporte, comercialização, consumo, liberação e descarte de OGMs. Reconhecem que essas práticas podem gerar riscos para a saúde humana e ao meio ambiente. Nos dois textos legais está previsto que indivíduos ou empresas responderão criminalmente por ações ou atos de omissão relacionados a OGMs que resultem em crime do ponto de vista legal com as correspondentes penalidades a serem aplicadas pelo Poder Judiciário.

Outro ponto de interesse para o Brasil na fase de implementação do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança diz respeito ao Artigo 34 deste, que trata do regime de cumprimento. Tendo em conta que o Brasil dispõe de legislação nacional avançada sobre biossegurança e que tem buscado atuar de forma construtiva no âmbito das reuniões das Partes do Protocolo, parece ser de interesse brasileiro que o regime de cumprimento do Protocolo seja estabelecido de maneira cooperativa, inclusive no sentido de oferecer assistência às Partes que porventura venham a não cumprir suas regras. Tal linha de ação permitirá a manutenção de uma relação positiva com a implementação interna do Protocolo. Deve-se levar em conta, além disso, que muitos países em desenvolvimento encontram-se com fraca capacidade institucional para atender a todas as exigências criadas. No caso brasileiro, pela legislação em vigor e pela capacidade institucional de que dispõe, não haverá provavelmente maiores dificuldades para o cumprimento das regras do Protocolo internamente.

A Constituição brasileira, em seu Artigo 5º, XXXII, trata da necessidade de o Estado promover a defesa do direito do consumidor. Nos Artigos 196 e 197 trata da garantia à saúde,

assim como do direito e dever do Estado de promover políticas econômicas e sociais que reduzam os riscos de doenças e outros males, além do acesso universal aos serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde. Em seu Artigo 200, o Estado é instado a participar da supervisão e controle da produção, armazenamento e uso de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos por meio de seu sistema de saúde. O Artigo 225 trata da proteção ao meio ambiente e da necessidade de sua conservação para as gerações presentes e futuras.

O Código Penal brasileiro (Decreto Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940) trata igualmente de crimes que afetam a vida e a saúde humanas, de forma individual ou coletiva. Além disso, o novo Código Civil (Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2003) cuida da responsabilidade civil e da obrigação de promover a compensação pelos danos causados a terceiros.

O sistema legal brasileiro sobre meio ambiente, a exemplo da Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998), revela-se, da mesma forma, importante arcabouço jurídico para o tratamento da responsabilidade e da compensação em matéria de danos ao meio ambiente.

Assim, o Brasil encontra-se legalmente equipado para tomar medidas relativas a danos ao meio ambiente e à saúde humana causados pelo uso, manipulação, transporte, comercialização, consumo, liberação e descarte de OGM.

III. Conclusão

Apesar do equipamento legal, e também científico e tecnológico de que dispõe o Brasil para adequar-se às regras do Protocolo de Cartagena, reproduz-se no país a dicotomia que se verifica internacionalmente entre comércio e meio ambiente, presente sobretudo na agenda de interesses dos países desenvolvidos (Estados Unidos e UE). Essa polarização não parece contribuir para aprofundar o debate interno conducente a uma reflexão madura sobre as opções tecnológicas de que o Brasil dispõe para inserir-se na economia do século XXI, bem como com relação à proteção ambiental e ao desenvolvimento sustentável.

A aplicação das regras do Protocolo no Brasil não deve enfrentar maiores empecilhos, uma vez que a legislação brasileira de biossegurança é mais estrita do que o texto do Protocolo. Além disso, a criação do Sistema de Informações em Biossegurança proposto no projeto de lei de biossegurança brasileira e a realização de audiências públicas, sobretudo em casos de liberação comercial de OGMs, contribuem para tornar mais transparente o processo decisório interno sobre a adoção de organismos transgênicos no país. A criação do Conselho Nacional de Biossegurança ligado à Casa Civil da Presidência da República poderá, ademais, aprimorar a coordenação política para a tomada de decisões internamente com respeito ao assunto.

A entrada em vigor do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança e a aprovação do projeto de lei de biossegurança podem constituir momento oportuno para que os órgãos governamentais e a sociedade brasileira realizem um esforço conjunto para tomar decisões

responsáveis e equilibradas a respeito da utilização da moderna biotecnologia no país, tendo em conta todos os ângulos da questão, a fim de aproximar os pólos de interesses de forma madura.

Notas

[1] PORTER, Gareth & BROWN, Janet Welsh. **Global Environmental Politics (Dilemmas in World Politics)**. Boulder, Colorado: Westview Press, Inc., 1996, p. 1.

[2] SIMMONS, P. J & OUDRAAT, Chantal de Jonge. **Managing Global Issues. Lessons Learned**. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace Press, 2001. Segundo os autores, dependendo do tamanho do nosso globo, sempre houve assuntos globais – desde os campos dos caçadores de Átila até a Peste Negra dos colonizadores europeus na conquista da África. No entanto, o processo de globalização contemporânea é bem mais complexo, já que modifica a natureza política dos desafios que passam a exigir respostas que envolvem outros atores além dos atores tradicionais.

[3] *Idem.*

[4] *Idem.*

[5] MEYER, John *et al*. The structuring of a world environmental regime, 1870-1990, **International Organization**, n. 51, v 4, Autumm 1997, p. 623-651.

[6] WINHAM, Gilbert R..International Regime Conflict in Trade and Environment: The Biosafety Protocol and the WTO, **World Trade Review**, v. 2, n. 2, Cambridge, 2003.

[7] Haas, Ernst B. **When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations**. Berkeley/Los Angeles, University of California Press Ltd., 1990.

[8] WINHAM, Gilbert R, *op. cit*.

[9] *Idem*

[10] *Idem.*

[11] Entre as principais ameaças ao meio ambiente que se tornaram conhecidas mencionam-se a destruição da camada de ozônio que protege a Terra da incidência de raios ultra-violetas; o efeito estufa na atmosfera causado pelo aumento das emissões de dióxido de carbono, sobretudo, e de outros compostos químicos que absorvem a radiação infra-vermelha e retêm calor, o que produz o aumento da temperatura do planeta; a poluição marinha; a destruição das florestas; a chuva ácida causada pela emissão de dióxido sulfúrico e óxido de nitrogênio das chaminés das fábricas e dos automóveis, os quais se transformam, em contato com a atmosfera, em ácido sulfúrico e ácido nítrico que se deslocam com o ar por centenas de quilômetros e destroem florestas, matam peixes, poluem a água subterrânea, além de causar problemas respiratórios. A perda da diversidade biológica (variação biológica ou o conjunto de diferentes espécies de seres vivos de todo o planeta) revela-se outra importante ameaça ao meio ambiente, já que se constitui em insumo essencial para a produção agrícola, pecuária, atividades pesqueira e florestal, além de oferecer matéria-prima para a biotecnologia. Segundo a FAO, estima-se que 75 por cento da diversidade genética das culturas foi perdida, desde o começo do século XX. A perda da biodiversidade provoca, ainda, a redução da habilidade das sociedades humanas de resistência a doenças e da capacidade das culturas agrícolas de proteção contra pestes e mudanças climáticas.

[12] HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons, **Science**, v. 162.

[13] EASTERBROOK, Gregg. **A Moment on the Earth**. New York: Penguin Group, 1995. No livro, o autor chama a atenção para o exagerado pessimismo de muitas correntes ambientalistas e advoga argumento

que ele denomina de "eco-realista" que se fundamenta na capacidade do desenvolvimento tecnológico e de transformação das sociedades humanas que podem contribuir para encontrar soluções para a maioria dos problemas ambientais. Segundo o autor, tal já vem acontecendo, sobretudo nos países desenvolvidos.

[14] Entende-se por engenharia genética a utilização de técnicas de manipulação de moléculas de ácido desoxirribonucléico (ADN, ou DNA em inglês) e de ácido ribonucléico (ARN, ou RNA em inglês) recombinantes. Essas moléculas constituem o material genético de um ser vivo, seja ele um simples microrganismo, seja ele um homem. Esse material genético contém as informações determinantes dos caracteres hereditários transmissíveis à descendência. As moléculas de DNA/RNA recombinantes são aquelas manipuladas fora das células vivas, mediante a modificação de segmentos de ácidos nucléicos naturais ou sintéticos que possam multiplicar-se em uma célula viva, ou, ainda, as moléculas resultantes dessa modificação. Entre as inúmeras aplicações da moderna biotecnologia mencionam-se: tratamento da diabetes com produto resultante da transferência do gene humano para uma bactéria que passa a produzir grande quantidade de insulina humana; vacina contra a hepatite B criada por meio de tecnologia de DNA recombinante; hormônio de crescimento que previne casos de nanismo; tratamento de doenças de origem genética como a síndrome de Down, a esquizofrenia e doenças genético-somáticas como o câncer; produção de diversas vacinas para tratamento humano e veterinário; clonagem de animais de interesse pecuário; produção de microorganismos e bactérias para fabricação de leveduras e fermentação láctea; engenharia de microorganismos conversores de biomassa, capazes de degradar substâncias poluentes; produção de novos aditivos alimentares e de antibióticos.

[15] No presente trabalho considera-se sociedade civil as ONG ambientais e de defesa do consumidor, bem como as associações da indústria, de cientistas e de acadêmicos ligados ao tema em análise.

[16] NEWTON, Lisa H.*Watersheds 2: Ten cases in environmental ethics.*Belmont, CA : Wadsworth Publishing Company, 1997.

[17] NUTTI, Marília Regini; WATANABE, Edson; TANNO, Grace & SOUZA, Taynah Lopes de. Aspectos da introdução da biotecnologia no comércio internacional. In: Global Biotchnology Forum: Bioindustries in Development – Section 6 – Strengthening market access 91): labeling and traceability of GMOs. Seminário realizado em Brasília, em julho de 2003. O presente debate sobre o uso de OGMs gira em torno de alguns produtos agrícolas provenientes da chamada "primeira onda" da engenharia genética cujas características são a tolerância a herbicidas e resistência a insetos, os quais aportaram poucos benefícios ao consumidor final. A maioria dos produtos já liberados para a comercialização contém transgenes com o objetivo de reduzir estresses ambientais, incluindo tolerância a herbicidas, resistência a insetos e vírus. Estima-se que com a "segunda onda" (alimentos funcionais) de produtos geneticamente modificados o mercado poderá contar com produtos que disponham de propriedades que contribuam para melhorar a saúde do consumidor (como, por exemplo, a soja com alto conteúdo de ácido oléico). Já na chamada "terceira onda" (bio-fábricas) serão produzidos OGMs com medicamentos ou componentes para a saúde humana e produção animal.

[18] CLARK, William C. Environmental Globalization. In: **Governance in a Globalizing World**. Cambridge, Massachusetts, 2000. Globalismo ambiental, segundo Robert O. Keohane e Joseph Nye, na mesma publicação, refere-se tão-somente ao caráter transfronteiriço dos problemas ambientais, tais como o aquecimento global, a destruição da camada de ozônio na estratosfera etc. Já o aprofundamento do globalismo ambiental, conforme Clark, envolve diversas relações intensivas e extensivas, ou seja, conseqüências econômicas, sociais e políticas, além da multiplicidade de atores com interconexões

em rede transnacionais. Nessa mesma ordem de idéias, o lema ambiental: "Tudo está conectado a todo o resto" chama a atenção para os possíveis efeitos de muitas atividades humanas, tais como a queima de combustíveis fósseis e as culturas geneticamente modificadas, com impacto no meio ambiente, na saúde. Esses problemas ambientais também afetam o processo econômico (e produtivo) de forma, entre outros, a implicar a adoção de novos produtos e tecnologias.

19 WINHAM, Gilbert R., *op. cit.*.

20 FONTES, Elizabeth P. B. O Que é Biotecnologia. In: **Entendendo a Biotecnologia**. MICROSERVICE TECNOLOGIADIGITAL S/A.

21 *Ibid*. Exemplos de substâncias ou produtos que têm sido produzidos por meio da biotecnologia moderna ou engenharia genética incluem interferon humano (substância natural sintetizada no organismo humano para defesa contra vírus), insulina humana, hormônios de crescimento humano, plantas resistentes a vírus, plantas tolerantes a insetos e plantas resistentes a herbicidas. Outro uso importante da biotecnologia relaciona-se à produção de bactérias, utilizadas para biodegradação de vazamentos de óleos ou lixos tóxicos.

22 KATE, Kerry Ten & LAIRD, Sarah A. **The Commercial Use of Biodiversity. Access to Genetic Resources and Benefit-Sharing.** London: Earthscan, 2000.

23 ERNST & YOUNG. **Beyond Borders. The Global Biotechnology Report 2003**. Os dados disponíveis estão calculados para as empresas dos Estados Unidos, Canadá, Europa e Ásia.

24 Nos últimos cinqüenta anos, o rápido desenvolvimento científico com a criação de novas tecnologias e o reconhecimento dos limites do conhecimento prospectivo, como, por exemplo, a avaliação de riscos relacionada a essas novas técnicas, contribuíram para a cunhagem do Princípio da Precaução cuja formulação mais amplamente aceita está contida no Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento emanado da Conferência do Rio. O Princípio 15 prevê o seguinte: De modo a proteger o meio ambiente, o Princípio da Precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

25 KEOHANE O. Robert & NYE, Joseph S. Introduction. In: **Governance in a Globalizing World**. Cambridge, Massachusetts, 2000.

26 CLARK, William C. Environmental Globalization, In: **Governance in a Globalizing World**. Cambridge, Massachusetts, 2000.

27 *Ibid.*, p.103-104. Segundo os autores, governança significa o processo e instituições tanto formais quanto informais que guiam e restringem as atividades coletivas de um grupo em determinada área.

28 A legislação nacional pertinente poderá ser encontrada na página http://www.ctnbio.gov.br.

29 A menção ao Protocolo de Cartagena refere-se à forma simplificada do mesmo instrumento: Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança.

30 A abordagem precautória causou polêmica nas negociações do Protocolo pela possibilidade de vir sua aplicação a estimular o protecionismo comercial, uma vez que a adoção de medidas precautórias não dependeriam do estabelecimento de evidências científicas que estabeleceriam uma relação clara de causa e efeito entre o possível dano ambiental ou à saúde humana e o OGM. Argumenta-se que tal característica da abordagem precautória estimularia importadores de OGM, mesmo sem ter as evidências científicas necessárias, a proibir a importação de um OGM por pressupor potenciais danos ao meio ambiente e à saúde humana. O receio dos países exportadores agrícolas é no sentido de que, sem

evidência científica de risco, questões de biossegurança sejam levantadas pelos países importadores simplesmente para bloquear o comércio ou retardar as inovações até que disponham de mesmo nível tecnológico.

31 Como tentativa de superar-se tal desafio, a implementação interna do Princípio da Precaução existe sugestão no sentido de que os órgãos que aplicarão o Protocolo no País poderão inspirar-se na fórmula adotada na Medida Provisória nº 2.052/2000 que regulamenta a Convenção da Biodiversidade e o acesso ao patrimônio genético brasileiro e consagra em seu artigo 6º a abordagem precautória associada à abordagem científica, da seguinte forma: "a qualquer tempo, existindo sólida evidência científica de perigo de dano grave e irreversível à diversidade biológica [e a saúde humana], decorrente de atividades praticadas na forma desta Medida Provisória [envolvendo OGMs], o Poder Público, com base em parecer técnico e com critérios de proporcionalidade, adotará medidas destinadas a impedir o dano, podendo, inclusive, sustar a atividade".

32 O fato de que a menção sobre a relação do Protocolo com os demais Acordos internacionais tenha tido tratamento apenas no Preâmbulo poderia ser usado como argumento segundo o qual o Protocolo não estaria necessariamente obrigado a respeitar as regras contidas em outros textos legais internacionais (como a OMC) e, portanto, os países Partes poderiam, por exemplo, aplicá-lo eventualmente de forma protecionista contra o livre comércio. A interpretação jurídica, no entanto, reconhece que o Preâmbulo é o arcabouço de princípios que inspira o Tratado, provê o quadro de referência para os demais artigos e é parte integrante do Tratado, embora suas disposições não apresentem coercitividade – ou seja, são cláusulas programáticas e não operativas. Dever-se-ia levar em conta, ainda, que a afirmação contida no parágrafo preambular 10 – "Este Protocolo não deve ser interpretado com implicando mudança nos direitos e obrigações de uma Parte sob qualquer outro acordo internacional" – é suficientemente incisiva para determinar que as regras do Protocolo não podem se sobrepor a qualquer outro acordo pré-existente, mesmo sendo posterior a ele. Pela Convenção de Viena de 1969, quando o novo tratado se refere a outro, anterior, o mais antigo, é acrescido e regulamentado pelo novo. No entanto, também consta no Preâmbulo do Protocolo de Cartagena a declaração de que tal cláusula não deve ser entendida como subordinação do Protocolo a outros Acordos Internacionais. Trata-se, portanto, de considerar que os acordos se apóiem mutuamente. Caberia menção, ademais, ao fato de que o Artigo 2.4 do Protocolo prevê que uma Parte poderá tomar medidas mais restritivas do que as previstas no Protocolo desde que tais ações sejam consistentes com os objetivos e provisões do Protocolo e estejam de acordo com as obrigações da Parte sob a lei internacional. Tal afirmação implica que o Protocolo não pode ser invocado para justificar medidas que estejam além do que é por ele regulado e que não sejam consistentes com outras obrigações internacionais, inclusive os acordos da OMC. Neste caso, deverão ser implementadas todas as obrigações presentes nos acordos da OMC e no Protocolo, de tal forma a não criar conflitos entre elas. Além disso, tal é o entendimento do Comitê de Comércio e Meio Ambiente da OMC com relação aos Acordos Multilaterais Ambientais e os Acordos da OMC.

33 QURESHI, Asif H. The Cartagena Protocol on Biosafety and the WTO: Co-existence our Incoherence? **International and Comparative Law Quarterly**, v. 49, n. 4, London, October 2000.

34 Sandrine MALJEAN-DUBOIS privilegia a OMC em função da força *de facto* do regime comercial sobre o ambiental.

35 PHILLIPS, Peter W. B. & BUCKINGHAM, Donald E. Hot Potato, Hot Potato: Regulating Products of Biotechnology by the International Community, **Journal of World Trade**, n. 35, v. 1, p. 1-31, Netherlands, 2001.

[36] MOÏSÉ, Evdokia. Intellectual Property: Rights and Wrongs. **OECD Observer**, 2 April, 1999. Disponível em: http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.phd/aid/86/Intellectual property:rights and wrongs. Estima-se que o mercado para os produtos da biotecnologia deve alcançar US$ 38 bilhões de dólares norte-americanos por volta do ano 2005.

[37] Segundo o artigo, o objetivo do Protocolo, levando em consideração a abordagem precautória contida no Princípio 15 da Declaração do Rio, é o de contribuir para assegurar nível adequado de proteção para o transporte, manuseio e uso de OGM resultantes da moderna biotecnologia que podem ter efeitos adversos para a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica, levando em consideração os riscos para a saúde humana, com especial foco nos movimentos transfronteiriços.

[38] As Instruções Normativas da CTNBio 2 (estabelece normas provisórias para importação de vegetais geneticamente modificados destinados à pesquisa), 4 (estabelece normas para o transporte de OGM no País), 5 (sobre a importação de vegetais geneticamente modificados destinados à pesquisa quando tiverem como objetivo a liberação planejada no meio ambiente), 7 (trata de normas para o trabalho em contenção com OGM), 11 (regulamenta a importação de microorganismos geneticamente modificados para uso em trabalho em contenção) e 13 (estabelece normas para a importação de animais geneticamente modificados) poderão fundamentar a tomada de decisão interna a respeito desses dois tipos de OGM.

[39] Considere-se, ainda, a Instrução Normativa 4 da CTNBio (Normas para o transporte de OGM), parágrafos 14, 15 e 16. O parágrafo 14 prevê que no caso de transporte para fora do país, a Comissão Interna de Biossegurança (CIBio) da entidade remetente será responsável pelo cumprimento das exigências necessárias solicitadas na lei e nas Instruções Normativas da CTNBio, inclusive encaminhando à CTNBio a solicitação de autorização para o transporte de OGM do Grupo II (OGM que possam conter organismos patogênicos, por exemplo). O parágrafo 15 esclarece que após a chegada do material, o destinatário deverá notificar o remetente sobre seu recebimento e sobre as condições do mesmo. Já o parágrafo 16 explica que no caso de importação ou exportação, o Pesquisador Principal deverá informar à CIBio local sobre a intenção do recebimento ou envio do material, bem como enviar ao remetente ou destinatário as informações relevantes sobre o transporte contidas nestas normas. De acordo com esse mesmo parágrafo, a importação de OGM, tanto de Grupo I (não-patogênico) quanto de Grupo II, deverá obedecer as normas específicas elaboradas para este fim pela CTNBio.

[40] A legislação nacional de biossegurança em vigor, conforme já comentado, prevê que os produtos contendo OGM destinados à comercialização ou industrialização provenientes de outros países, só poderão ser introduzidos no Brasil após o parecer prévio da CTNBio e a autorização do órgão de fiscalização competente, levando-se em conta pareceres técnicos de outros países, quando disponíveis. Da mesma forma, a proposta de nova lei nacional sobre biossegurança prevê que os órgãos e entidades de registro e fiscalização deverão emitir autorização/licenciamento para a entrada no País de qualquer produto contendo OGM e seus derivados.

[41] O Artigo 16 do Protocolo de Cartagena prevê que as Partes, levando em conta o Artigo 8º (g) da CDB, estabelecerão e manterão mecanismos, medidas e estratégias apropriadas para regular, manejar e controlar os riscos identificados nas disposições de avaliação de risco do Protocolo.

[42] As Instruções Normativas da CTNBio 3 (normas para a liberação planejada de OGM no meio ambiente), 6 (normas sobre a classificação dos experimentos com vegetais geneticamente modificados quanto aos níveis de risco e contenção), 7 (normas para o trabalho em contenção com OGM) e 12 (normas para o trabalho em contenção com animais geneticamente modificados), mencionadas anteriormente.

A EVOLUÇÃO DO PAPEL DO BRASIL NO REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇA CLIMÁTICA E NA GOVERNABILIDADE GLOBAL

Resumo

O regime de mudança climática é o mais abrangente e ambicioso de todos os regimes internacionais ambientais, ligando de forma direta questões cruciais como o uso de energia, a eficiência energética e a ameaça de mudança climática global. Por esse motivo, o regime climático é um dos exemplos mais importantes dos impasses encontrados na construção de uma governabilidade global limitada em um mundo anárquico e unipolar. Este artigo discute a evolução da posição brasileira em suas relações com o mundo durante os últimos quinze anos: o movimento de uma posição mais nacionalista para uma mais liberal e globalista em várias questões relacionadas com a governabilidade global. Além disso, é analisada a evolução da posição brasileira nas negociações do Protocolo de Quioto, desde seu inicio em 1996 até os dramáticos esforços para atingir a sua entrada em vigor e início de implementação.

Abstract

The world system has presented for the past five centuries successive systemic cycles of accumulation built around hegemonic powers. This article examines the theories of Wallerstein and Arrighi about this subject and elaborates a review to those authors' view that the economic gains collected by hegemonic powers in the organization of the world system are enough to push them into this task. Based on the thought of Norbert Elias about the process of power concentration initiated in Europe of Middle Age, it is stated that the ultimate power that forces some states to become hegemonic is the inter-estate tension that exists within the system. The paper concludes that, although the means to hegemonic rise are economic, its ultimate reason is geopolitic.

Eduardo Viola*

Os quinze anos (1989-2004) que mudaram as percepções: da esperança de um mundo cooperativo e sustentável à realidade de um mundo violento e tecnologicamente acelerado

O regime de mudança climática é o mais abrangente e ambicioso de todos os regimes internacionais ambientais, ligando de forma direta questões cruciais, como o uso de energia, a eficiência energética e a ameaça de mudança climática global (Porter e Brown, 1996). A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada no Rio de Janeiro, em 1992, estabeleceu como objetivo genérico a redução de emissões de gases de efeito estufa (particularmente dióxido de carbono, metano e cloro-flúor-carbono) para os países desenvolvidos e economias em transição vindas do Comunismo, os quais deveriam estabilizar suas emissões, até 2000, nos mesmos níveis de 1990. Já na metade da década de 1990, ficava claro que nenhum país desenvolvido atingiria a redução objetivada. Houve progresso significativo na Conferência de Quioto, em dezembro de 1997, com a adoção de um Protocolo (Grubb, 1999).

Rev. Cena Int. 6 (1): 82-105 [jun 2004]

* Professor Titular do Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília.

Apesar de anos de intensas negociações, o Protocolo de Quioto ainda não entrou em vigor e, até setembro de 2004, havia sério risco de o documento nunca se tornar legalmente obrigatório. Foi somente em setembro de 2004, quando a governo Putin anunciou que apoiava a ratificação do Protocolo que a possibilidade de sua vigência se tornou concreta. A dificuldade de entrada em vigor poderia ser atribuída a uma combinação de seis fatores principais, o primeiro e mais importante sendo a fraca liderança por parte dos principais países emissores de carbono e a falta de progresso desses países em alcançar os níveis de estabilização estabelecidos no Protocolo de Quioto. Em comparação com os níveis de 1990, as emissões de gás carbono em 2000 eram as seguintes: os Estados Unidos aumentaram em 14% (comprometeram-se a uma redução de 7% até 2010), o Canadá aumentou em 17% (comprometeu-se a uma redução de 6% até 2010), o Reino Unido reduziu em 15% (comprometeu-se a uma redução de 12% até 2010), a Alemanha reduziu em 17% (comprometeu-se a reduzir 21% até 2010), os Países Baixos aumentaram 17% (comprometeram-se a reduzir 6% até 2010), e o Japão aumentou em 4% (comprometeu-se a reduzir 6% até 2010). Entre os países desenvolvidos, somente o Reino Unido, a Alemanha, a Suécia e a Dinamarca encontravam-se em tendência de cumprimento de seus compromissos até 2010. Até países como os Países Baixos e a Áustria, que estiveram por décadas na vanguarda mundial das políticas ambientais, estão enfrentando fortes dificuldades em cumprir seus compromissos (Viola e Simões, 2003).

O segundo fator que torna difícil a entrada em vigor do Protocolo de Quioto é a saída dos Estados Unidos em março de 2001, após a eleição de George W. Bush, em novembro de 2000. De fato, as políticas do governo Bush são a expressão de uma transformação profunda na opinião pública de países desenvolvidos: o movimento gradual e estável da mitigação à adaptação em relação à mudança climática. Seja de forma aberta, como a dos conservadores norte-americanos, ou menos claras, fazendo apelo ao discurso politicamente correto como fazem os europeus, a atitude das pessoas na maior parte do mundo mostra uma busca constante por uma afluência material quase infinita, contraditória com a diminuição de emissões de gás carbônico, pelo menos dentro da atual matriz energética. Os Estados Unidos produziram 24% das emissões de gás carbono em 2000 e, de acordo com a cláusula de entrada em vigor estabelecida pelo Protocolo de Quioto, são necessários 35% (a proporção das emissões norte-americanas em relação aos países pertencentes ao Anexo 1 em 1990, o ano-base do Protocolo) de ratificações entre os países desenvolvidos para que o Protocolo entre em vigor. Devido ao papel central dos Estados Unidos no sistema internacional e a natureza do mundo unipolar, é impossível alcançar um regime internacional eficiente sem o comprometimento dos Estados Unidos.

A relutância por parte de países emergentes (grandes e crescentes emissores de gases de efeito estufa, como China, Índia, México, Brasil, África do Sul, Indonésia, Malásia, Coréia do Sul, Tailândia) em comprometer-se com a redução de níveis futuros do crescimento de

suas emissões é o terceiro fator que faz pensar que o Protocolo de Quioto dificilmente se tornará um instrumento relevante para mitigar a mudança climática. O quarto fator é a contínua e insidiosa oposição ao Protocolo por parte da maioria dos países exportadores de petróleo, especialmente os membros da OPEP. O quinto fator é o conjunto de transformações dramáticas e turbulentas experimentadas pela economia russa desde a assinatura do Protocolo em 1997. Após a escolha de 1990 como ano-base do mesmo, a Rússia percebeu-se como vencedora no regime, situação esta que está mudando no período entre 2001-2004, devido ao forte crescimento da economia russa nos setores de exploração de petróleo e gás natural. Em setembro de 2004, depois de uma prolongada e acirrada disputa no gabinete russo, Putin inclinou-se em favor do setor que defendia a ratificação do Protocolo, em função de ganhos de curto prazo: ingressos fiscais com a venda de créditos de carbono, melhor relação com a União Européia e apoio desta ao pleito da Rússia para entrar na Organização Mundial de Comércio, sem abandonar o subsídio aos preços internos de energia. Finalmente, num processo muito veloz, típico da subordinação quase total do Parlamento ao Executivo, em outubro de 2004, a Duma e o Senado russo ratificaram o Protocolo de Quioto. Por último, o sexto fator é a falta de consenso nas comunidades científica e econômica sobre, respectivamente, a velocidade e a extensão das mudanças climáticas, e os custos e benefícios das diferentes alternativas para lidar com elas.

O declínio do Protocolo de Quioto nos últimos anos tem chocado as comunidades científica e de organizações não-governamentais (ONGs) sobre mudanças ambientais globais, já que a maioria destas comunidades subestimou a importância das transformações do mundo desde a Cúpula da Terra, em 1992. Apesar das previsões otimistas de muitos analistas na época da queda do Muro de Berlim, questões de segurança e guerra continuam sendo cruciais, como foi demonstrado pelos ataques terroristas de 11 de setembro e pela guerra contra o terrorismo ligado ao radicalismo islâmico, liderada pelos Estados Unidos após os atentados. A cooperação na arena global tem sido muito mais difícil do que se supunha no final da Guerra Fria, com muito mais conflitos mundiais do que se antecipava.

As possibilidades de criação de um mundo próspero, pacífico e sustentável dependem da disseminação de economias de mercado e democracias políticas (Held, 1999; Keohane e Miller, 1996). Entretanto, os últimos quinze anos têm mostrado que em muitos países é difícil construir economias de mercado consistentes e democracias políticas. Alguns exemplos de sucesso são notáveis: Polônia, Hungria, República Checa, Eslovênia, os Estados Bálticos, Turquia, Chile, Brasil, Costa Rica, México, Coréia do Sul, Taiwan e Tailândia. No entanto, os exemplos de fracasso são mais numerosos. A procissão de reformas econômicas fracassadas, Estados falidos, sociedades desintegradas e guerras civis, nos últimos anos, tem sido muito mais produto de obstáculos domésticos históricos do que conseqüências da globalização. Entretanto, as sociedades já integradas à economia mundial não têm tido uma atitude global fortemente cooperativa – de acordo com as suposições Kantianas do final da

Guerra Fria e com o tipo de atitude dos EUA quando lançou o Plano Marshal para ajudar na reconstrução da Europa Ocidental e do Japão – a fim de prestar significativa assistência a outras sociedades na construção de economias de mercado e democracias políticas (Viola, 1998). Em síntese, o fracasso da disseminação de sociedades prósperas e democráticas é principalmente resultado de obstáculos domésticos nas sociedades fracassadas e, secundariamente, produto da falta de atitudes fortemente cooperativas por parte das sociedades globalizadas, embora uma análise minimamente realista nos indique que as possibilidades de sucesso de atitudes fortemente cooperativas são bastante limitadas em função do grande número e da intensidade de conflitos nas sociedades fracassadas.

Outra mudança importante desde a Cúpula de Rio tem sido o impacto da aceleração da revolução da tecnologia da informação. A forte onda global de expansão do movimento ambiental (particularmente de 1985 a 1995) baseou-se em um processo de crítica ao impacto da prosperidade econômica e do desenvolvimento científico e tecnológico sobre a qualidade ambiental. O ambientalismo demandou autocrítica por parte da ciência e uma diminuição do passo do progresso tecnológico e material, e foi dada atenção crescente a essas demandas pelos principais segmentos da sociedade (Inglehart, 1997). Essa atmosfera cultural mudou dramaticamente desde o início dos anos 1990. A aceleração da revolução da informação na segunda metade da década de 1990 promoveu confiança crescente na capacidade da tecnologia de resolver os problemas criados pela própria tecnologia, mesmo enquanto crescia dramaticamente o abismo tecnológico entre sociedades desenvolvidas e pobres. Além disso, a capacidade de criação de ambientes tecnológicos – pelo uso generalizado de ar-condicionado, assim como de transporte e comunicações rapidíssimos – está produzindo uma nova insensibilidade pós-ambientalista em relação à transformação da natureza pelo ser humano. A aceleração dramática da inovação tecnológica tem disseminado, nos países desenvolvidos, a impressão de que podem se proteger das conseqüências negativas da degradação ambiental mundial. Esse fenômeno tem minado a idéia de um destino comum – no enfrentamento da degradação ambiental – para toda a humanidade, idéia esta que criou algum *momentum* à época da Cúpula do Rio.

O movimento ambientalista tem tido grandes dificuldades em entender esse novo caminho de afirmação tecnológica tomado pelas sociedades ocidentais e a maioria dos países emergentes. Tais dificuldades foram agravadas pela visão ingênua sobre democracia que prevalecia entre os ambientalistas. O movimento ambientalista tem contribuído para a disseminação da democracia participativa, mas, o aumento da participação não traz somente vantagens. A inflação de expectativas gera fadiga e cinismo nos envolvidos. A comparação de sistemas políticos no longo prazo demonstra que, a fim de garantir bons níveis de governabilidade, mais importante do que a intensidade de participação pública é a qualidade institucional.

O Brasil na segunda metade do século XX: crescimento econômico, democratização e proteção ambiental

A economia brasileira tem crescido fortemente desde 1945, embora esse crescimento tenha acontecido em dois períodos diferentes. No período entre 1945 e 1979, a economia brasileira cresceu 7% ao ano, média muito mais alta que a mundial. Nos anos 1970, o país tornou-se a nona economia do mundo, atrás apenas dos países do G7 e da União Soviética. No período entre 1980 e 2003, a economia brasileira cresceu apenas 2,3% ao ano, abaixo da média mundial. Apesar do forte crescimento econômico da segunda metade do século 20, o Brasil não foi capaz de mitigar sua muito assimétrica distribuição de renda, uma das piores do mundo.

Durante todo o século XX, os elos entre o Brasil e o resto do mundo têm sido baseados principalmente nos princípios de paz mundial, livre comércio, diversidade cultural e liberdade religiosa. A democracia política tem sido, na maior parte do tempo, um objetivo declarado da sociedade brasileira, apesar de ter havido vários períodos de autoritarismo político. Entre a metade da década de 1960 e o final dos anos 1980, os militares tentaram desenvolver armas nucleares, como forma de alcançar posições de poder na arena mundial. Entre 1960 e 1990, a sociedade brasileira experimentou fortes tensões derivadas do crescimento de duas tendências político-econômicas contraditórias: de um lado, o desenvolvimento de corporações transnacionais, da iniciativa privada e de valores ocidentais; do outro, a expansão de corporações estatais, burocracias e valores nacionalistas.

A posição brasileira na emergente arena do ambiente global no início dos anos 1970 correspondia ao perfil econômico do país. A postura brasileira baseava-se no princípio de que a pior forma de poluição é a pobreza e que a proteção ambiental deveria vir somente após o aumento significativo da renda *per capita*. Na Conferência do Meio Ambiente de Estocolmo, em 1972, o Brasil e a China lideraram a formação de uma coalizão de países do Terceiro Mundo contrários ao reconhecimento da importância dos problemas ambientais. A posição brasileira em Estocolmo baseou-se em três princípios: a defesa de soberania nacional irrestrita em relação ao uso de recursos naturais, a idéia de que a proteção ambiental deveria vir somente após o crescimento da renda *per capita* e a atribuição de responsabilidade exclusiva aos países desenvolvidos pelo ônus da proteção do meio ambiente global. (Viola, 1997).

Durante a década de 1990, o Brasil consolidou o regime democrático, expandiu a proteção dos direitos humanos – ainda que maior expansão seja necessária –, abriu sua economia ao investimento externo e teve uma política externa baseada em forte aproximação aos países ocidentais. O Brasil continua sendo um país importante na arena mundial, embora sua importância econômica tenha diminuído em relação aos anos 1970. Em 2003, o país era a décimo-quinta economia do mundo, vindo depois do G7, da China, da Espanha, do México, da Coréia do Sul, da Austrália, da Holanda e da Índia. O Brasil tem 6% da superfície global, 180 milhões de habitantes (2,4% da população mundial), **cresce 1,1% ao ano,** tem densidade

populacional de 20 habitantes por quilômetro quadrado e aproximadamente 70% de sua população em centros urbanos (com mais de 20.000 habitantes). O PIB brasileiro é de 490 bilhões de dólares, considerando-se taxas cambiais, e por volta de 1,2 trilhões de dólares, considerando-se paridade de poder de compra; a renda *per capita* é de 2.800 dólares, e 7.000 dólares, considerando-se paridade de poder de compra; o país produz aproximadamente 2% da produção mundial. A inflação tem sido 8% ao ano no triênio 2002-04, muito acima da media dos países desenvolvidos (1,5%) e acima da media dos emergentes (4,5%). O desemprego era de 12,5% em 2003 e os custos da mão-de-obra por hora eram de 2,6 dólares. O Brasil está colocado em 62° lugar no ranking de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas. A produção econômica está dividida entre agricultura (11%), indústria (28%) e serviços (61%). Em 2003, o investimento interno bruto foi de 18% (muito abaixo da média dos desenvolvidos e emergentes), as receitas do governo (federal, estadual e municipal) somaram 38% do PIB (muito acima da média dos países emergentes e acima de vários desenvolvidos) e o déficit total do orçamento foi de 4% do PIB (descontando-se os encargos da dívida pública, o país tem superávit de 4,3%). Os investimentos diretos externos anuais no período entre 1996 e 2002 foram, em média, de 18 bilhões de dólares, um recorde na história brasileira e uma das maiores médias do mundo, apresentando pico de 30 bilhões de dólares em 2000, mas caindo para 9 bilhões em 2003, e 12 bilhões em 2004. Em 2003, a dívida pública era de 270 bilhões de dólares (56% do PIB) e seus encargos totais de 48 bilhões de dólares, tendo o país, conseqüentemente, risco estrutural de *default* de sua dívida pública.

Em início de 2004, um momento de grande liquidez nos mercados financeiros globais, os títulos brasileiros pagavam 450 pontos acima dos títulos do Tesouro Americano, 150 pontos a mais que a média dos países emergentes. Em 1998, a balança comercial brasileira apresentava déficit de oito bilhões de dólares, enquanto em 2003 havia um superávit de 24 bilhões. Houve uma mudança dramática nas relações comerciais brasileiras com o mundo, o que reduziu a vulnerabilidade do país, embora as reservas cambiais tenham permanecido baixas desde 1998. Em dezembro de 2003, as reservas (excluindo-se empréstimos do Fundo Monetário Internacional) eram equivalentes a 24 bilhões de dólares. A relação dívida externa/exportações também se encontrava bastante vulnerável, em 300%. O balanço da conta corrente (current account balance), enquanto porcentagem do PIB, havia melhorado dramaticamente ao longo dos últimos três anos: -4,55 em 2001, -1,72 em 2002 e 0,20 em 2003. O Brasil participa com apenas 0,9% do comércio exterior mundial (exportando principalmente commodities e produtos manufaturados de tecnologia intermediária, mas também produtos de alta-tecnologia, como aviões). Os principais parceiros comerciais do Brasil são: Estados Unidos (24%), União Européia (27%), Argentina (13%) e China (8%). O Brasil produz por volta de 3,5% das emissões mundiais de gás carbônico (considerando-se indústria, energia, transporte, uso e transformação da terra, e pecuária), ou aproximadamente 1,5 toneladas métricas *per capita*. O Brasil possui 5,5 milhões de quilômetros quadrados de florestas,

com uma taxa de desmatamento de 0,4% ao ano, por volta de 20% da biodiversidade terrestre mundial e aproximadamente 15% da água doce de todo o mundo, da qual apenas 0,5% são utilizados.

Há algumas dissonâncias que estão no núcleo da posição brasileira no cenário mundial. A renda *per capita* é levemente mais baixa que a média mundial, se calculada de acordo com taxas cambiais, e levemente mais alta que a média mundial, se calculada de acordo com o poder de compra, embora em ambos os casos muito mais assimetricamente distribuída do que a média, tendo o 1% mais rico da população 14% da riqueza nacional e os 50% mais pobres, 13%. A economia ainda é significativamente mais fechada que a média mundial porque a capacidade exportadora é baixa, embora tenha crescido dramaticamente de apenas 8% do PIB, em 1998, para 16%, em 2003. As emissões *per capita* de gás carbônico estão bem abaixo das taxas de países desenvolvidos, mas acima da média de países de renda média. Emissões advindas dos setores modernos da economia (indústria, energia, transportes, habitação e agro-negócio) são bastante baixas porque a matriz energética é baseada em energia hidroelétrica, conseqüentemente, as emissões oriundas dos setores modernos encontram-se bem abaixo da média dos países de renda média. O único setor moderno que apresenta altas taxas de emissão de gás carbônico, comparativamente, é o da pecuária, devido ao fato de o rebanho comercial brasileiro ser o maior do mundo, com significativas emissões de gás metano. Emissões carbônicas advindas da transformação da terra e de seu uso tradicional são extremamente altas. Neste ponto, o Brasil moderno é refém do Brasil tradicional. Em termos de eficiência energética, a economia brasileira moderna demonstra melhor desempenho que a maioria dos países de renda média, enquanto sua economia tradicional tem desempenho pior que o da maioria dos países de renda média (Fearnside, 1999).

A mudança paradigmática do governo Cardoso (1995-2002): reformas liberalizantes, consolidação da democracia e política externa globalista

Durante os anos 1990, a economia brasileira progrediu dramaticamente em direção à convergência com o capitalismo democrático ocidental: profundas reformas de mercado criaram, pela primeira vez na história, uma economia mais baseada nos mecanismos de mercado do que em regulamentações estatais. O investimento direto externo por parte de países desenvolvidos esteve entre os maiores do mundo, a transparência nas contas públicas e a responsabilidade fiscal tornaram-se objetivos da sociedade nacional, a corrupção na política tem diminuído, embora continue bastante alta, a democracia política tornou-se mais enraizada na fábrica social e na cultura política, o respeito aos direitos humanos tornou-se um dos principais objetivos das políticas doméstica e externa, tentativas de construir uma máquina militar nacional foram abandonadas e as forças armadas têm sido *civilizadas*, a consciência pública a respeito da proteção ambiental tem crescido continuamente e a política

externa nacional conseguiu, pela primeira vez, alguma capacidade de liderança regional e global, sedimentando as fundações de suas pretensões de ocupar uma assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. A única área em que não tem havido progresso significativo está relacionada à má distribuição de renda e a sua principal conseqüência: a crescente violência urbana e rural. Deste ponto de vista, criou-se um círculo vicioso entre as dificuldades em superar a herança da escravidão e a tendência da globalização de criar um novo abismo entre aqueles que têm acesso à informação e aqueles que não o têm por causa da exclusão digital. O crescimento da violência urbana e rural nos anos 1990 esteve fortemente relacionado com a produção, tráfico e consumo de drogas ilegais, e outras atividades ilícitas, como o contrabando de produtos eletrônicos e de ouro, assim como o tráfico de armas e animais em risco de extinção (animais silvestres). Ao final do século XX, o Brasil estava razoavelmente adaptado à globalização do ponto de vista econômico, mas a distribuição de renda extremamente desigual e a crescente violência social e o crime constituíam grave ameaça à estabilidade da sociedade (Simões e Viola, 2003).

A posição brasileira na arena mundial é ambivalente, apesar das transições positivas significativas dos governos Collor (1990-92) e Cardoso (1995-2002), que buscaram maior sintonia e convergência com as políticas liberais dos países da OECD. Uma parte importante da burocracia estatal brasileira (forças armadas, política externa, promoção do desenvolvimento) é nacionalista, ainda que pragmática, e tradicionalmente receosa de qualquer tipo de cosmopolitismo, sempre associado a ameaças em relação à soberania sobre a Amazônia. A sociedade civil, apesar de participar ativamente em várias ONGs brasileiras envolvidas em redes mundiais de ação social, em vários níveis, defende um comunitarismo utópico, com importantes componentes antiliberais. Várias empresas brasileiras estão colhendo bons frutos da globalização, embora poucas tenham evoluído para corporações verdadeiramente transnacionais com matriz no Brasil (destacam-se Embraer, Petrobrás, Vale do Rio Doce, Gerdau, Sadia, Ambev, Marcopolo, Aracruz, Bradesco e Itaú).

O governo Cardoso produziu uma mudança paradigmática na política externa brasileira. Reforçaram-se as relações econômicas com os Estados Unidos e a União Européia (Onis, 2000), e o Brasil passou a apoiar o Ocidente na maioria das questões globais: proteção aos direitos humanos e aos direitos de propriedade intelectual, apoio à atuação da OMC, proteção à mulher e saúde reprodutiva, e condenação à proliferação nuclear e ao terrorismo. Entretanto, o Ministério das Relações Exteriores tem mantido algumas posições terceiro-mundistas, tais como a continuação de sua afiliação ao G77 em foros da ONU, como forma de buscar apoio para sua candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança.

A participação brasileira no cenário mundial dos anos 1990 foi definida por quatro tendências principais: a aceitação de limites ao princípio de soberania nacional, a clara decisão de lutar por uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas quando de sua expansão, o forte compromisso com o fortalecimento do Mercosul como forma de enfrentar os desafios da integração na economia globalizada e o apoio ao

universalismo e contratualismo em questões como os direitos humanos, democracia política, direitos de reprodução, direitos da mulher, desenvolvimento social e proteção ambiental. Os quatro princípios são diametralmente opostos à política externa brasileira dos anos 1970 e 1980, baseada no princípio de soberania absoluta e na tentativa de tornar-se uma potência no cenário mundial, incluindo o desenvolvimento de forças armadas poderosas.

Durante seu período como Ministro das Relações Exteriores, em 1992-93, Cardoso persuadiu o governo Franco da necessidade de mover o Programa Espacial do controle militar ao controle civil, a fim de conseguir o muito necessitado intercâmbio de tecnologia para o desenvolvimento do programa. Ainda seguindo a iniciativa de Cardoso, o Senado ratificou o Tratado de Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tratado de Tlatelolco) em 1994, significativamente mais tarde que os outros países latino-americanos. Imediatamente após assumir a presidência, em 1995, Cardoso deu início a uma série de movimentos na política externa, que alinharam o Brasil completamente ao Ocidente. Em 1995, Cardoso completou seu trabalho na área de mísseis, assinando a entrada brasileira no Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR). Durante os anos 1980 e o início dos anos 1990, as forças armadas haviam sido contra o MTCR. Imediatamente após a assinatura do MTCR, o Brasil foi convidado a participar do projeto de construção da estação espacial multinacional a ser estabelecida em órbita terrestre, tornando-se, conseqüentemente, membro do seleto Clube Espacial. Finalmente, o último passo na direção da credibilidade do Brasil enquanto membro pacífico da comunidade internacional aconteceu em 1999, quando o Brasil superou a desconfiança norte-americana e assinou um acordo com os Estados Unidos e a Ucrânia para o lançamento de satélites comerciais desde a Base de Alcântara, com fortes vantagens competitivas, devido a sua localização, próxima à Linha do Equador. Entretanto, setores nacionalistas e esquerdistas entrincheirados no Congresso Nacional têm negado a ratificação do acordo com os Estados Unidos, alegando que o mesmo é nocivo à soberania nacional.

O Brasil foi um dos líderes na formulação do Tratado de Banimento de Testes Nucleares (Nuclear Test Ban Treaty), assinado em 1995, e apoiou também, com alguma resistência por parte dos militares, o Tratado de Banimento de Minas Terrestres (Land Mine Ban Treaty), assinado em 1997. Cardoso esforçou-se durante dois anos de seu mandato para convencer o *establishment* diplomático e militar da necessidade de o país assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (Nuclear Non-Proliferation Treaty). Quando o Brasil finalmente assinou (1997), era um dos últimos três países que ainda não o tinham feito, mesmo considerando que a eficácia do tratado se encontrava crescentemente erodida pelos desenvolvimentos nucleares na Líbia, Paquistão, Coréia do Norte, Iraque e Irã. A diplomacia brasileira era bastante rígida quanto a esta questão e continuava a argumentar que o tratado era injusto e discriminatório, como se o mundo ainda estivesse nos anos 1970. A longa oposição à assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear é um dos maiores erros da diplomacia brasileira no século XX. Também em 1996, Cardoso persuadiu as forças armadas

da necessidade de maior coordenação entre os Estados Unidos e o Brasil no combate ao narcotráfico e, conseqüentemente, os dois países assinaram um novo acordo de cooperação. Entretanto, a maioria dos tomadores de decisão brasileiros percebeu o apoio norte-americano ao governo colombiano no combate às narco-guerrilhas como uma ameaça à soberania brasileira na Amazônia.

Os Estados Unidos e os países da Europa ocidental ficaram muito satisfeitos com a nova política do governo Cardoso de acabar com os monopólios estatais dos setores do petróleo e de telecomunicações, e as companhias norte-americanas e européias de telecomunicações investiram pesadamente no Brasil desde 1996. Durante a visita de Clinton ao Brasil, em 1997, o Brasil e os Estados Unidos assinaram importantes acordos de cooperação em diversas áreas: educação superior, ciência e tecnologia, meio ambiente e drogas. Segundo o acordo ambiental, os dois países comprometeram-se a uma profunda troca de idéias a fim de atingir maior consenso em várias áreas: mudança climática, destruição da camada de ozônio, preservação e uso sustentável da diversidade biológica, desmatamento, desertificação, poluição oceânica e gestão de resíduos e de substâncias tóxicas. A fim de aumentar sua agenda comum para o meio ambiente, o Brasil e os Estados Unidos declararam sua intenção de realizar regularmente conferências consultivas de alto nível, pelo menos uma vez por ano, para discutir questões prioritárias de interesse comum na área de meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Tais consultas têm contado com a participação das agências governamentais relevantes dos dois lados, envolvidas com a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável. Em relação à Amazônia, desde 1992, tem sido implementado o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais,, financiado pelo G7. Desde 1997, a Agência Espacial Norte-americana (NASA) tem colaborado com um seleto de grupo de cientistas brasileiros e de outros países no desenvolvimento do Experimento em Larga Escala da Biosfera-Atmosfera na Amazônia (*Large Scale Atmosphere Biosphere Experiment in the Amazon*), um dos programas mais importantes do mundo na pesquisa do ciclo do carbono.

Em quatro deliberações das Nações Unidas sobre intervenção militar em situações de crise na última década, o Brasil esteve relutante em aprovar intervenções: Iraque 1991, Haiti 1994, Kosovo 1999 e Iraque 2003. A posição brasileira em relação à Guerra do Golfo, em 1991, custou caro em termos de credibilidade para o país, embora pelo menos tenha sido a última vez que as forças armadas brasileiras tiveram algum poder na definição de questões cruciais em política externa. Contingentes brasileiros participaram na Força Observadora da ONU, que garantiu as eleições de 1994 em Moçambique, e na Força Observadora da ONU na Bósnia/Croácia, em 1995. O Brasil mandou um contingente militar significativo de forças de paz à missão falida em Angola (1996). Mais recentemente, o Brasil mandou um contingente ao Timor Leste (1999), onde a autoridade interina das Nações Unidas era liderada pelo diplomata brasileiro Sérgio Vieira de Mello (que faleceu em ataque terrorista a ONU em Bagdá, em agosto de 2003). O governo Lula apoiou ativamente, em fevereiro-março de 2003, a oposição franco-russo-alemã ao ataque anglo-americano ao Iraque, mas retraiu-se na segunda

semana da guerra diante de sinais de possíveis retaliações por parte do governo Bush. Em 2004, o Brasil foi escolhido pelo Conselho de Segurança da ONU para dirigir as Missão de Paz no Haiti, um desafio gigantesco, em virtude de o Haiti apresentar as características mais extremas do mundo em termos de sociedades fracassadas.

Em todas as Cúpulas Mundiais relacionadas a direitos humanos – a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos de 1993, a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento de 1994, e a Conferência de Beijing sobre Direitos da Mulher de 1995 –, o Brasil alinhou-se totalmente com as coalizões liberais dos países ocidentais na promoção de direitos individuais contra o Estado ou instituições tradicionais (Viola 1997). Nas conferências de Cairo e Beijing, a delegação brasileira teve uma participação significativa de líderes feministas da sociedade civil e, conseqüentemente, um papel de liderança na promoção de causas universalistas e liberais. Em contraste a outros países latino-americanos, a Igreja Católica Brasileira não teve êxito em guiar a posição do país em direção conservadora.

O Brasil tem apoiado desde o início todos os tratados relacionados ao meio ambiente global assinados durante os anos 1990: a Convenção de Basiléia sobre o Controle dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, de 1989, a Emenda de Londres ao Protocolo de Montreal, estabelecendo mecanismos de transferência de tecnologia para a substituição de CFCs, de 1990, a Emenda de Madri (1991) ao Tratado da Antártica, que estende por mais cinqüenta anos a moratória para atividades econômicas naquele continente, a Convenção sobre Biodiversidade (1992), e a criação (1991) e expansão (1993) do *Global Environment Facility*. Na negociação do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (1998-2000), a delegação brasileira esteve dividida, com os representantes do Ministério de Meio Ambiente apoiando a posição européia contrária ao comércio internacional de organismos geneticamente modificados. O Brasil teve pouca ou média participação na negociação destes tratados, exceto na Convenção sobre Biodiversidade (Viola e Leis 2001).

Durante as negociações da Convenção sobre Diversidade Biológica (1990-92), o Brasil teve um papel de liderança, devido a sua realidade de ser o maior país do mundo em biodiversidade. Uma das questões mais importantes em jogo durante as negociações da Convenção sobre Biodiversidade estava relacionada com as relações entre a biodiversidade e biotecnologia. De um lado, os Estados Unidos (onde estão instalados 2/3 da indústria de biotecnologia mundial) defendiam fortemente o princípio de direitos de propriedade intelectual, de acordo com sua definição convencional. Do outro lado, uma coalizão de países ricos em biodiversidade, liderados pelo Brasil, defendia o direito de royalties para os países detentores da biodiversidade da qual eram gerados produtos de biotecnologia manufaturados a partir dessa biodiversidade. A convenção foi adotada em maio de 1992 e foi uma vitória implícita para os países liderados pelo Brasil, já que não reconheceu totalmente o princípio de direitos de propriedade intelectual e o definiu em um sentido amplo, dando direitos aos habitantes locais.

A participação brasileira em negociações econômicas

O Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, assinado em 1991, foi desenvolvido sob liderança brasileira. O tratado foi crucial em duas dimensões: deu fim definitivo à rivalidade geopolítica entre Brasil e Argentina, aprofundando o poder civil (com a diminuição da importância das forças armadas nos dois países), e promovendo o rápido crescimento do intercâmbio de bens, capital, pessoas e informação entre os quatro países. Alguns meses após a assinatura do Tratado de Assunção, os presidentes brasileiro e argentino assinaram o tratado que criou o Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares, submetido às regulamentações da Agência Internacional de Energia Atômica. Ambos os Senados rapidamente ratificaram o tratado e, desde 1991, a relação Brasil/Argentina tomou uma nova direção, definitivamente superando a forte rivalidade que prevaleceu entre as décadas de 1940 e 1970.

Em 1994, após esforços significativos liderados por parte da diplomacia brasileira para a convergência comercial, os países assinaram o Protocolo de Ouro Preto e aprofundaram o Mercosul, apesar de ainda não se comprometerem com a construção de instituições supranacionais. O Mercosul ficou gravemente abalado durante a crise financeira global nos mercados emergentes, em 1997/99, especialmente depois da desvalorização da moeda brasileira, em janeiro de 1999. Mais recentemente, o Mercosul tem se tornado um meio de promover o compromisso com políticas públicas estáveis em todos os países (liberalização comercial, equilíbrio fiscal, coordenação de políticas macro-econômicas, perspectiva em médio prazo de criação de moeda comum), apesar de a profunda crise argentina, com seu ponto alto em 2002, ter diminuído a importância econômica do tratado. Entre 1997 e 2000, os quatro países do Mercosul, liderados pelo Brasil, negociaram o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente, finalizado em fevereiro de 2001. De acordo com este acordo, o processo de integração econômica deveria ter, no seu núcleo, a proteção ao meio ambiente. O Acordo estabelece que o Mercosul está comprometido com ar puro, água limpa, tratamento apropriado de resíduos sólidos, gestão cuidadosa de substâncias e produtos perigosos, preservação da biodiversidade, integridade da camada de ozônio e estabilidade do clima global (Leis e Viola 2000). O acordo negociado reflete os novos padrões ambientais, mais altos, presentes na economia brasileira, mas, por causa do medo de empresários argentinos e uruguaios relativo à perda de competitividade, sua entrada em vigor deu-se somente em meados de 2004.

Durante as negociações finais da Rodada Uruguai do GATT, em 1993, o Brasil apoiou fortemente a liberalização comercial baseada na recente abertura de sua economia e esteve, de forma geral, aliado aos Estados Unidos, Austrália, Canadá e Argentina contra o protecionismo agrícola empregado pela União Européia e pelo Japão. Além disso, o Brasil apoiou fortemente a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em janeiro de 1995. Entretanto, o Brasil opôs-se à iniciativa geral do vice-presidente norte-americano Gore para uma nova rodada de negociações baseada no estabelecimento de cláusulas de proteção

ambiental no comércio internacional (Viola 1999). Durante as difíceis negociações que precederam a 3ª Reunião Ministerial de Seattle, em 1999, o Brasil assumiu a liderança entre os países em desenvolvimento, que se opunham aos países desenvolvidos em relação a suas barreiras comerciais para produtos agrícolas, e foi contra a negociação de condições ambientais e de trabalho proposta para a nova rodada de liberalização comercial. Na 4ª Reunião Ministerial em Doha (2001), o Brasil teve papel protagonista no lançamento da Rodada de Desenvolvimento. O Brasil fez-se ouvir em várias questões: eliminação das barreiras comerciais à agricultura por parte dos países desenvolvidos, têxteis e calçados, subsídios e regimes antidumping em países em desenvolvimento, e a promoção da inclusão de considerações de saúde pública como restrição aos direitos de propriedade intelectual no caso de alguns medicamentos. Durante a 5ª Reunião Ministerial em Cancun (setembro de 2003), o Brasil foi o líder na formação do G20 (incluindo China, Índia, México e África do Sul) e foi considerado pelos líderes da União Européia e dos EUA como principal responsável pelo fracasso da reunião.

Durante as negociações para a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), iniciadas na Cúpula de Miami em 1994, o Brasil sempre defendeu um processo lento: não antes de 2005 e sem implementação parcial. A posição brasileira era baseada na necessidade de preparar a indústria do país para a competição total com a norte-americana. Entre 1994 e 1997, a posição brasileira implicou conflitos com a política oficial de outros países latino-americanos (como Argentina, Uruguai e Chile) e dos Estados Unidos, que eram a favor de um processo mais rápido. Até que, em 1997, o Congresso Americano não aprovou a legislação de *fast track* ao Presidente Clinton e a lentidão tornou-se um grave constrangimento para os países que favoreciam a velocidade nas negociações. As tensões entre o Brasil e a maioria dos outros países das Américas ressurgiram em 2002, quando o Presidente Bush finalmente conseguiu a aprovação da legislação *fast track* junto ao seu Congresso, o que, conseqüentemente, renovou as expectativas de criação da ALCA. Em reunião em Miami, em novembro de 2003, o Brasil e os Estados Unidos concordaram em uma abordagem da ALCA em duas velocidades. Entretanto, na reunião de Puebla, em fevereiro de 2004, a posição brasileira tornou-se muito ideologizada e o Brasil encontrou-se isolado, tendo apenas o apoio de Argentina e Venezuela, frente a uma aliança entre os Estados Unidos, o Canadá, o México e o Chile, que lideravam o G14 no apoio a um acordo mais forte.

Contrariamente à visão da cúpula do Itamaraty no governo Lula, o Brasil e os Estados Unidos têm muito mais interesses em comum do que divergências em relação à integração do hemisfério. O Brasil ganharia na expansão de mercados para seus produtos agrícolas e na atração de mais investimento externo direto, e talvez perdesse com relação a algumas indústrias intensivas em capital e serviços, que não seriam competitivas com as norte-americanas. Apesar das objeções do Presidente Lula em assinar a ALCA em termos majoritariamente impostos pelos Estados Unidos, uma análise pragmática das opções brasileiras para o crescimento econômico sustentado sugeriria que o atual comportamento

opositor do Brasil está prejudicando as potencialidades do país (Viola e Pio, 2003). Também é verdade que o interesse nacional americano poderá ser prejudicado se o Brasil não alcançar um robusto crescimento econômico, já que o país tem um papel estabilizador na América do Sul. A estabilidade do hemisfério ocidental depende do crescimento econômico sustentável no Brasil, já que é a única maneira de evitar uma reestruturação forçada de sua dívida externa de 300 bilhões de dólares (65% pública e 35% privada). A moratória da dívida brasileira (depois da Argentina, em 2001) poria toda a América do Sul (exceto o Chile) em uma longa e perigosa crise econômica, social e política. Isto produziria perdas econômicas entre investidores norte-americanos e prejudicaria a segurança nacional americana devido ao aumento dramático do crime transnacional.

O Brasil na política global de emissões de carbono

A posição do governo brasileiro na Conferência Rio-92 fundamentou-se no seguinte: os problemas ambientais globais são muito importantes e sua resolução deve ser priorizada pela comunidade internacional; a responsabilidade pelos problemas ambientais globais tem sido diferenciada entre diferentes países ao longo da história e isso deveria estar refletido nas políticas para lidar com eles, devendo os países ricos assumirem a maior parte dos custos. Durante as negociações da UNCED (1990-92), o governo brasileiro foi progressivamente recuando de seu nacionalismo, marcante nos anos 1972-88, e assumindo uma posição globalista: teve papel de liderança na elaboração da Convenção da Biodiversidade, facilitou as negociações e o acordo na Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, e apoiou compromissos financeiros em relação à Agenda 21. Apesar disso, o nacionalismo teve seu breve ressurgimento quando o Brasil apoiou a Malásia em sua oposição à assinatura de uma convenção sobre florestas (Viola, 1997).

Para uma melhor compreensão da participação brasileira nas negociações do Protocolo de Quioto, é necessário levar em conta que, no que se refere a emissões de gás carbônico, o país tem três grandes vantagens e uma desvantagem importante. As três grandes vantagens são: ser um país de renda média (estando, assim, fora dos compromissos obrigatórios para a redução de emissões de gás carbônico correspondentes aos países desenvolvidos e ex-comunistas industrializados); ter uma matriz energética com grande peso do setor hidroelétrico (mais de 90% da eletricidade gerada no país deriva de fontes hidroelétricas), o que reduz as emissões de gases do efeito estufa; e ter, em seu território, 16% das florestas do mundo, com grande importância no ciclo mundial do carbono. A grande desvantagem é ter altas taxas de emissão de gás carbônico, causadas pelo uso de queimadas na agricultura tradicional e pelo desmatamento na Amazônia. As emissões brasileiras de gás carbônico representam, aproximadamente, 2,5% das emissões mundiais, sendo que, em torno de 25% destas emissões são produzidas pela economia moderna e os outros 75% são produzidos pela agricultura tradicional, mudanças no uso da terra na fronteira agrícola e por uma indústria

madeireira ineficiente. Conseqüentemente, o país tem emissões *per capita* mais altas que a média dos países emergentes, assim como uma maior intensidade de emissões por unidade do PIB do que a média dos países desenvolvidos e emergentes.

Devido à importância da Amazônia nas emissões brasileiras de gás carbônico, é conveniente examinar com mais detalhe as políticas do governo Cardoso neste setor. Elas tiveram as seguintes características: incentivos a grandes investimentos em mineração, energia, madeira, soja e transporte; baixa capacidade de punir o desmatamento ilegal por parte da indústria madeireira, dos donos de terra, dos invasores e assentados, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e de populações tradicionais; baixa capacidade de articular políticas e incentivos para o desenvolvimento do complexo biodiversidade/biotecnologia, que valoriza os recursos florestais, promovendo o desenvolvimento de cadeias produtivas com maior valor agregado; baixa capacidade de promover o ecoturismo nacional e internacional; incapacidade de controlar a expansão do crime organizado, ligado principalmente ao tráfico de drogas, armas, ouro e animais silvestres (este constitui o principal problema para a consistência e eficiência das políticas públicas na Amazônia); e prioridade para o desenvolvimento do sistema SIVAM de radar, que se tornou operacional em 2002 e vem tendo impactos positivos em termos de algum controle de atividades ilegais. O aumento da demanda por madeira no resto do país, a existência de vastos contingentes de populações em condições de pobreza, com a conseqüente tendência a invadirem e desmatarem terras públicas, a fraqueza dos escritórios locais do IBAMA e uma abordagem de desenvolvimento de curto prazo por parte das elites locais têm sido as causas fundamentais do desmatamento amazônico. O ritmo do desmatamento tem sido acima de 20.000 km^2 ao ano, entre 1985 e 1989, mas, entre 1990 e 2001, uma maior consciência publica e uma maior capacidade de atuação por parte do governo federal têm mantido a taxa entre 15.000 e 20.000 km^2 por ano, com picos superiores a 20.000 km^2 apenas nos anos de forte crescimento econômico (1994, 1995 e 2000). Contudo, desde 2002 observa-se um desmatamento sustentado acima de 20.000 km^2 e um crescimento exponencial do mercado para a madeira ilegal da Amazônia no conjunto da economia brasileira. Em algumas regiões, como o sudoeste de Pará, o Norte de Mato Grosso e o Sudeste de Amazonas, existe uma febril atividade de construção de estradas ilegais por parte das empresas madeireiras. Mesmo a presença massiva de ambientalistas, liderados pela senadora Marina Silva, no Ministério do Meio Ambiente, parece não ter impacto sobre a lógica de desmatamento. A lógica econômica de curto prazo (a floresta como recurso abundante de baixo valor) predomina sobre uma lógica econômico-cultural de longo prazo (a floresta valorizada por atividades madeireiras mais sustentáveis e reconhecimento dos serviços ambientais regionais e globais por ela prestados. A disposição e a capacidade limitadas de restringir o desmatamento na Amazônia demonstradas pelos governos Cardoso e Lula (e por quase todos os governos estaduais) constituem uma limitação das potencialidades da liderança brasileira no Protocolo de Quioto. O *establishment* do desmatamento,

predominante na Amazônia e com grande poder no Congresso, tem condicionado o comportamento do moderno centro-sul brasileiro.

O desempenho brasileiro no processo de negociação/ratificação de Quioto (1996-2003) foi guiado por uma definição do interesse nacional baseada em cinco dimensões principais (muito mais comprometidas com a governabilidade global do que à época da Conferência de Estocolmo): 1 – afirmar o direito ao desenvolvimento como componente fundamental da Ordem Mundial, dando continuidade a um dos pilares clássicos da política externa brasileira; 2 – promover uma visão mundial do desenvolvimento associado à sustentabilidade ambiental, em consonância com o forte crescimento da consciência pública a respeito do meio ambiente no Brasil e sua tradução em políticas estaduais e nacionais; 3 – promover o financiamento por parte de países desenvolvidos para projetos relacionados à mitigação climática em países em desenvolvimento; 4 – promover um papel de liderança para o Brasil no mundo, correspondente com o crescimento do prestígio internacional do país durante o governo Cardoso; e 5 – bloquear a adoção de regras internacionais ao uso das florestas, com o objetivo de evitar os riscos de questionamentos internacionais em relação ao desmatamento amazônico. É importante ressaltar que a entrada da questão das florestas no regime climático mundial não foi percebida como ameaça à soberania nacional pela maior parte dos outros países detentores de vastas florestas: Estados Unidos, Canadá, Rússia, Austrália, Chile, Argentina, Colômbia, Peru, Costa Rica e México. Ao contrário, estes países promoveram a adoção de regras internacionais sobre florestas.

Liderança mundial *versus* medos amazônicos: contribuições brasileiras durante as negociações de Quioto

Em junho de 1997, o Brasil fez uma proposta nova e original: o Fundo de Desenvolvimento Limpo (Clean Development Fund - CDF), que seria constituído pelas multas pagas por países desenvolvidos que não cumprissem seus compromissos de redução de emissões de gás carbônico. Essa proposta obteve forte apoio dos países pobres e emergentes, mas enfrentou firme oposição dos países desenvolvidos.

Em outubro de 1997, algo surpreendente aconteceu: os Estados Unidos e o Brasil articularam uma versão alterada do CDF, que seria chamada de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL (Clean Development Mechanism - CDM). O FDL tinha o objetivo de fazer com que os países desenvolvidos prestassem apoio financeiro a países não-membros do Anexo 1 que se comprometessem a usar formas de energia menos intensivas em carbono. Sem o caráter punitivo da proposta brasileira original para o Fundo, que estabelecia penalidades para os países do Anexo 1 que não conseguissem reduzir suas emissões, quase todos os países apoiaram o MDL. Isto abriu a possibilidade de os países desenvolvidos cumprirem parte de suas promessas de redução de emissões por meio do financiamento de projetos de desenvolvimento sustentável em países emergentes e pobres.

O MDL acabou sendo uma das maiores inovações do Protocolo de Quioto e por meio dele o Brasil aceitou o conceito de mecanismos flexíveis de mercado a fim de complementar os compromissos de redução dos países desenvolvidos. Assim, o Brasil superou tanto sua prévia oposição à Implementação Conjunta (já presente na Convenção-Quadro, de 1992), quanto sua oposição ao comércio de cotas de emissões entre países do Anexo 1 (que acabou sendo introduzido como mecanismo fundamental no Protocolo de Quioto).

O lançamento da proposta do MDL implicou um momento de forte colaboração entre as diplomacias norte-americana e brasileira, e uma vitória para ambas, já que por meio dessa colaboração os países pobres e emergentes começaram a aceitar mecanismos flexíveis de mercado para complementar os compromissos de redução de países desenvolvidos. O componente mais interessante da posição brasileira em todas as negociações do Protocolo foi a capacidade de articular com a diplomacia americana, em outubro de 1997, a transformação de um fundo não viável – o Fundo de Desenvolvimento Limpo – em um novo e promissor mecanismo – o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

Entre 1999 e 2001, o Brasil liderou os países que propuseram com sucesso que o MDL fosse o primeiro dos três mecanismos flexíveis de mercado a ser implementado e que seu Conselho Diretor tivesse maior representação de países pobres e emergentes do que o Fundo para o Meio Ambiente Global (Global Environment Facility-GEF). O Fundo de Desenvolvimento Limpo foi a posição mais "verde" já assumida pela diplomacia nacional na formação do Regime Climático (sem considerar como posição nacional a abordagem extremamente "verde" assumida pelo então Ministro do Meio Ambiente, Lutzenberger, em seus confrontos com o Ministério das Relações Exteriores durante as conferências preparatórias de 1990-92).

No que diz respeito aos sumidouros de carbono, o interesse nacional brasileiro foi sempre definido de forma defensiva: a floresta amazônica foi percebida como ônus por causa do desmatamento e não como trunfo devido a seu papel mundial na absorção do gás carbônico. A presunção implícita dos negociadores brasileiros era a de que o país não conseguiria combater de forma eficaz o desmatamento amazônico. Isso levou o Brasil a se opor à inclusão de todo o ciclo do carbono no Protocolo, com medo de que, no futuro, quando fossem estabelecidos compromissos para os países emergentes, o país poderia ser prejudicado devido ao alto desmatamento na Amazônia. A decisão final pode ser analisada como resultado intermediário para a posição brasileira: de um lado, o Brasil e a União Européia foram derrotados, porque a questão dos sumidouros de carbono foi incluída com parte integrante do Protocolo, mas, em relação ao MDL, somente reflorestamento e florestamento poderão ser contados como atividades de seqüestro de carbono, ficando de fora do MDL o desmatamento evitado de florestas primárias (neste quesito, Brasil e União Européia saíram vitoriosos). Na questão da não inclusão do combate ao desmatamento no MDL, o Brasil encontrava-se em minoria frente aos países não-membros do Anexo 1, especialmente na América Latina (Viola e Leis, 2001).

Apesar de ser um país emergente com uma matriz energética limpa, o Brasil constituiu uma forte aliança com países emergentes, de matrizes energéticas dependentes de combustíveis fósseis (China, Indonésia, Índia e África do Sul). A vantagem da matriz energética sempre esteve subordinada à desvantagem do desmatamento amazônico na formação da posição brasileira. Assim sendo, o país se aliou, de forma geral, com a União Européia contra os países florestais com capacidade de controlar seu desmatamento (Estados Unidos, Canadá, Austrália, Rússia, Japão, Chile, Argentina e Costa Rica) na questão da inclusão do seqüestro de carbono na contabilidade das emissões. Conseqüentemente, o Brasil não valorizou o serviço prestado ao mundo pelas florestas enquanto sumidouros de carbono. Uma visão alternativa positiva sobre a Amazônia teria levado o Brasil a uma aliança inversa, o que poderia ter tido influências significativas no perfil final do Protocolo.

O Ministério das Relações Exteriores, em coordenação com o Ministério da Ciência e Tecnologia, tem estado encarregado das negociações do regime climático. Até 1999, a Presidência da República não considerava a negociação do Protocolo de Quioto um assunto importante, no qual deveria interferir. Também até 1999, houve fraca participação de organizações não-governamentais no processo decisório da posição brasileira. Algumas grandes empresas têm começado a interessar-se em mudança climática por causa da influência da seção brasileira do Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável. Também tem havido a participação de alguns cientistas, responsáveis pela assessoria técnica à diplomacia brasileira em debates multilaterais. Paralelamente, sempre houve esforço por parte da diplomacia nacional em garantir a participação dos cientistas do país no Painel Inter-governamental sobre Mudança Climática. O Congresso teve participação mínima no processo decisório da política brasileira em regimes ambientais. Sua função é restrita à ratificação dos acordos firmados pelo Executivo e acontece sem envolvimento significativo por parte da sociedade civil. A política externa brasileira em relação a mudanças climáticas tem sido internamente consistente, entre 1996 e 1999 (depois do confronto aberto entre os setores de Meio Ambiente e Relações Exteriores do governo durante as negociações da UNCED, entre 1990 e 1992): número restrito de atores, concentração das decisões nos escalões mais altos da burocracia nacional e boa articulação entre as agências dentro da estrutura burocrática (Viola, 2003).

A partir de 2000, a arena para a definição da posição brasileira foi ampliada, com a inclusão do Ministério do Meio Ambiente, do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável, de alguns governos estaduais amazônicos e de várias ONGs. Em junho de 2000, por iniciativa presidencial, foi criado o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, com um perfil amplo (multi-stakeholder), juntando vários atores governamentais, econômicos, de ONGs e acadêmicos. O fórum foi uma inovação em escala internacional, fora dos países desenvolvidos, tanto em termos de formação da arena para a definição da posição nacional, quanto no potencial de internalização do regime climático no país. A partir de outubro de 2000, o Ministério do Meio Ambiente e os governos estaduais de alguns

estados amazônicos começaram a questionar a posição histórica do país, que sempre se opôs à inclusão de todo o ciclo do carbono no Protocolo (sumidouros de carbono derivados da gestão florestal e do solo). Várias ONGs, especialmente aquelas com grande atuação na Amazônia, têm demandado ativamente que o Brasil apóie a inclusão de projetos relacionados à proteção de florestas primárias (combate ao desmatamento) no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. Entretanto, tem prevalecido a posição do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Itamaraty.

O Brasil sempre teve papel de liderança no G77, fazendo a ponte com os países desenvolvidos, quando comparado com Índia, China, Indonésia e Malásia, países que assumiram posições de maior confronto. O Brasil tem mantido a posição de atribuir a responsabilidade pelas emissões de carbono aos países desenvolvidos e de confrontar a proposta desses países para o estabelecimento de compromissos futuros de redução de emissões para os países emergentes. A liderança nessa questão levou o Brasil ao confronto com países desenvolvidos (especialmente os Estados Unidos) em várias ocasiões e com a Argentina em 1998/99. O Brasil assumiu, desde 1997, uma posição de princípio ao defender a doutrina de que as emissões de gás carbônico deveriam ser calculadas em função de sua acumulação histórica desde o final do século XVIII, e não somente tendo 1990 como ano-base. Ainda que essa posição conte com forte apoio da maioria dos países não membros do Anexo 1 (e ter sido um dos pilares da liderança brasileira), ela não foi levada a sério pelos países do Anexo 1 e, conseqüentemente, não teve impacto no processo de negociação. A proposta brasileira é tecnicamente robusta, legítima de um ponto de vista histórico e está moldada em uma abordagem teórica baseada em direitos universais da população mundial ao uso da atmosfera como bem público mundial. Pode ser considerada utópica, por estar bem longe da realidade do poder mundial no início do século XXI, mas é provável que a proposta brasileira acabe contribuindo para a melhoria do poder de barganha dos países emergentes em futuras negociações do regime climático, especialmente para o estabelecimento de seus compromissos de redução da curva de emissões a partir de 2010, caso se continue com a definição da arquitetura de Quioto.

O Brasil sempre teve forte liderança na questão de novos financiamentos por parte de países desenvolvidos para a transferência de tecnologias limpas e o desenvolvimento de capacidades em países em desenvolvimento, e obteve vitória nessa área na Conferência de Bonn (2001). A ênfase brasileira na promoção da transferência de tecnologias limpas foi consistente com os objetivos da política externa durante o governo Cardoso, de promover a integração competitiva do país na economia globalizada.

A relação entre o Brasil e os Estados Unidos tornou-se difícil, em 1999, devido ao confronto entre os dois países em várias questões: os Estados Unidos eram favoráveis ao estabelecimento de compromissos de redução da curva futura de crescimento de emissões dos países emergentes no primeiro período de implementação (2010), enquanto o Brasil era totalmente contra; o Brasil era contrário à inclusão de florestas primárias no MDL e os

Estados Unidos eram a favor; os Estados Unidos eram a favor de um regime de implementação e sanções fraco, enquanto o Brasil apoiava a União Européia na defesa de um regime forte; o Brasil, apoiando a União Européia, queria incluir limites para contabilidade de sumidouros de carbono por parte dos países desenvolvidos e os Estados Unidos eram contra. Da retirada americana do Protocolo, em março de 2001, até a conclusão das negociações, em novembro de 2001, o Brasil teve um desempenho formidável, tanto na crítica à posição norte-americana, quanto na promoção de negociações entre os vários blocos de países. O Brasil foi um país proeminente na articulação da aliança entre União Européia, Japão e países emergentes, o que possibilitou o sucesso nas negociações finais do Protocolo. Em vários discursos internacionais – antes e depois de 11 de setembro – o presidente Cardoso criticou incisivamente a política unilateral do governo Bush em relação à mudança climática. Comparando as posições brasileira e norte-americana em relação aos problemas ambientais globais, entre 1989 e 2001, pode-se dizer que houve uma inversão de papéis que mostra a evolução positiva ocorrida no Brasil, mesmo com as limitações que ainda persistem: em 1989, o governo Bush (pai), aliado a outros governos de países desenvolvidos, criticou o governo Sarney pela contribuição brasileira em relação à mudança climática causada pelo alto desmatamento amazônico; em 2001, o governo Cardoso, aliado a outros países desenvolvidos, criticou o governo Bush pela falta de uma atitude mais responsável em relação ao clima mundial.

O declínio de Quioto e a retirada brasileira

Durante as reuniões preparatórias à Conferência de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável (2001-2002), o Brasil liderou duas iniciativas importantes para a redução de emissões de gás carbono. A primeira iniciativa, em cooperação com a União Européia, foi a de promover um número suficiente de ratificações ao Protocolo de Quioto – o Senado Brasileiro o aprovou rapidíssimo, em contraste com o ritmo usual desse tipo de procedimento no país – a fim de que este entrasse em vigor em agosto de 2002. A segunda foi a de conseguir o apoio de toda a América Latina para a iniciativa de estabelecer como objetivo para todos os países do mundo que pelo menos 10% de sua energia deveria ser produzida a partir de fontes renováveis, até 2010. O Brasil foi derrotado nas duas iniciativas.

Na 7ª Conferência das Partes da UNFCCC, em Nova Déli, em outubro de 2002, o Brasil, que liderava o G77, confrontou a União Européia em suas tentativas de implementar compromissos de redução para os países em desenvolvimento no período 2010-2020. Nesse confronto, o G77 recebeu o apoio dos Estados Unidos, o que revelou a outra face da complexa arena de discussão do regime climático: os países emergentes eram favoráveis a Quioto apenas enquanto esse apoio não implicasse em obrigações para eles; quando apareceu a questão de compromissos de redução para países emergentes, definiram-se novos

alinhamentos. De um lado, viu-se a formação de uma aliança entre os países do Anexo 1 contrários ao Protocolo de Quioto (Estados Unidos e Austrália) com os principais países emergentes. Do outro, aliaram-se a União Européia, Japão, Canadá, Suíça, Noruega, Nova Zelândia e alguns emergentes, como Coréia do Sul, Singapura e México, numa aliança pró-Quioto. Durante a 8ª Conferência das Partes, em Milão, em dezembro de 2003, a Rússia mostrou-se inclinada à não ratificação de Quioto a menos que obtivesse benefícios significativos em outros campos. A Rússia resistia ao protocolo com base em quatro razões principais, que combinam economia e geopolítica. Em primeiro lugar, devido à recusa norte-americana em ratificá-lo, o que desvalorizou sensivelmente o comércio de cotas de emissão - a Rússia deve ganhar menos com o comércio de "ar quente" (*hot air*) do que se esperava. Em segundo lugar, o governo russo mostrou-se insatisfeito com as ressalvas feitas à China e à Índia pelo Protocolo. Os dois gigantes demográficos estão entre os maiores emissores de carbono e competem, cada vez mais, com a indústria russa. Em terceiro lugar, as indústrias poluentes (*smokestack industries*) da Rússia têm muito a perder se o Kremlin assinar Quioto. Por último, uma grande parte da elite formadora de opinião russa suspeita que o Protocolo tenha se tornado uma ferramenta da burocracia européia para limitar o crescimento econômico russo e norte-americano, e reduzir a Rússia a fornecedor de matéria-prima para a Europa, especialmente de gás natural.

Uma vez que a Rússia mostrou relutância em assinar o Protocolo, a arena doméstica brasileira tornou-se desorientada e começou a descomprometer-se com o Protocolo. Estabeleceu-se uma profunda divisão no governo Lula, iniciado em janeiro de 2003, algo relativamente comum no Brasil, devido à complexidade de seus arranjos federativos (Viola 2003). O núcleo do governo atual mostrou crescente falta de compromisso com o Protocolo de Quioto, embora o Ministério do Meio Ambiente tenha tentado mostrar-se empenhado em cumpri-lo. Quando, em dezembro de 2003, ficou mais provável que a Rússia não ratificaria o Protocolo e que o tratado não entraria em vigor, a comunidade ambiental brasileira tentou buscar alternativas que criassem oportunidades para a implementação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo além da estrutura legal de Quioto. A ratificação do Protocolo pelo parlamento russo, em outubro de 2004, reacendeu as esperanças da comunidade ambientalista brasileira, embora esteja consciente de que o governo russo, muito dividido na questão, está tentando tirar o máximo proveito no curto prazo, com o Protocolo, estando longe de ter nele um interesse genuíno de longo prazo.

Em novembro de 2004 existiam indicações de que o governo Lula reativaria o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, que ficou no limbo desde janeiro de 2003 até outubro de 2004, e finalmente tornaria público (e comunicaria ao Secretariado da Convenção sobre Mudança do Clima) o inventário de emissões do Brasil, considerado por alguns setores do governo (aqueles contaminados pela paranóia sobre a soberania nacional na Amazônia) como um questão de segurança nacional e por isso tentados a manipular informações, num mundo em que isso impossível, senão ridículo. Este inventário, conhecido há dois anos entre os

especialistas, mostra claramente que o país é um grande emissor mundial de carbono, com aproximadamente 3,5% do total, sendo as emissões muito intensas nas áreas de desmatamento e de metano produzido pelo gado bovino. Apenas EUA, União Européia, Japão, Rússia, China, Índia e Indonésia têm uma proporção maior que o Brasil das emissões mundiais.

Por outro lado, a possibilidade de uma maior atenção por parte do governo federal à questão da mudança climática deriva da vulnerabilidade do Brasil. Com efeito, os mais sofisticados modelos de simulação produzidos pelos centros de pesquisa do clima americanos e europeus, e trabalhados mais especificamente para o Brasil pelo Instituto de Estudos Espaciais (INPE), mostram cada vez mais claramente que o Brasil é um dos países mais vulneráveis do mundo à mudança climática, em virtude da potencial transformação do clima no Nordeste de semi-árido para árido e da diminuição das precipitações na Amazônia Oriental e Central, com potencial savanização da floresta.

A viabilidade em longo prazo do regime climático depende fortemente do envolvimento em algum tipo de compromisso significativo para melhorar o perfil de suas emissões de gás carbônico por parte dos principais emissores, no presente e nas próximas décadas: Estados Unidos, União Européia, Japão, Canadá, Austrália, Rússia, Ucrânia, China, Índia, Brasil, México, Venezuela, Indonésia, Arábia Saudita, Ira, Iraque, Argélia, Nigéria e África do Sul. A posição brasileira a esse respeito será, possivelmente, de grande importância, já que o país se encontra numa das melhores situações entre os países emergentes para assumir compromissos de redução da curva de crescimento de emissões. Para isso, o Brasil teria que reduzir significativamente o desmatamento na Amazônia, objetivo que contaria provavelmente com o apoio da vasta maioria da população. Possivelmente, a redução no desmatamento amazônico teria que ser de aproximadamente 70% da atual taxa anual (de aproximadamente 0,40% da floresta amazônica para 0,15%), a fim de que fosse significativa para o balanço nacional de emissões de carbono. Apesar do apoio da opinião pública ao combate ao desmatamento, é difícil avaliar quão forte seria esse apoio em um confronto aberto com a coalizão de interesses que apóia o desmatamento da Amazônia (maioria da população pobre, empresas madeireiras, *agribusiness* menos moderno, maioria dos políticos, crime organizado, empresas de construção civil do resto do país que se beneficiam da madeira ilegal mais barata). Devido às peculiaridades do arranjo federativo brasileiro, esses interesses estão fortemente representados no Congresso Nacional. A mudança necessária para diminuir significativamente o desmatamento na Amazônia é muito profunda e desafiadora porque envolve transformações culturais com relação ao uso dos recursos naturais, maior vigência do Estado de Direito e nova estrutura de incentivos e punições para os políticos. Os perdedores são concentrados, visíveis no curto prazo e tem capacidade de organizar-se para resistir, os ganhadores são difusos, com baixa capacidade de organização e os benefícios somente serão visíveis no meio/longo prazo. Conseqüentemente, uma coalizão para o uso mais racional da floresta amazônica teria impactos positivos não somente dentro do país, mas também no cenário internacional, trazendo prestígio ao país – *soft power* – e, de forma geral, para a cooperação multilateral internacional.

Bibliografia

FEARNSIDE, P. Forest and Global Warming Mitigation in Brazil: Opportunities in the Brazilian Forest Sector for Responses to Global Warming under the Clean Development Mechanism. In: **Biomass and Energy** # 16, 1999.

GRUBB, Michael. **The Kyoto Protocol: A Guide and Assessment**. London: Royal Institute of International Affairs, 1999.

HELD, David; McGREW, Anthony G.; GOLDBLATT, David. & PERRATON, Jonathan. **Global Transformations: Politics, Economics and Culture**. Stanford, California: Stanford University Press, 1999.

INGLEHART, Ronald. **Modernization and Post-Modernization. Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies**. Chichester: Princeton University Press, 1997.

KEOHANE, Robert O. & MILNER, Helen V. **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LEIS, Hector & VIOLA, Eduardo. El principio de subsidariedad y el Mercosur. In: MOLTKE, Konrad von & RYAN, Daniel (ed.). **Medio ambiente y comercio: el caso de Mercosur y los Principios de Winnipeg**. Washington: Inter-American Development Bank, 2000, p.17-21.

ONIS, Juan de. Brazil's New Capitalism, **Foreign Affairs**, v. 79, n. 3, May/June 2000.

PORTER, Gareth; BROWN, Janet W. & CHASEK, Pamela S. **Global Environmental Politics**. Boulder, Colorado: Westview Press, 1996.

SIMOES, Solange & VIOLA, Eduardo. The Brazilian Sustainability Challenge: Combining the Environment, Modernization and Inequality Reduction. In: ESTER, Peter; VINKEN, Henk; SIMOES, Solange & AOYAGI-USUI, Midori (Eds.). **Culture and Sustainability. A Cross National Study of Cultural Diversity and Environmental Priorities among Mass Publics and Decision Makers**. Amsterdam: Dutch University Press, 2003.

VIOLA, Eduardo. The Environmental Movement in Brazil: Institutionalization, Sustainable Development and Crisis of Governance since 1987. In: MAC DONALD, Gordon J.; NIELSON, Daniel L. & STERN, Marc A. **Latin American Environmental Policy in International Perspective**. Boulder, Colorado: Westview Press, 1997.

_______. Globalization, Environmentalism and New Transnational Social Forces. In: Chung, C. & Gillespie, B. (org.) **Globalization and the Environment**. Paris: OECD, 1998.

_______. A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-98. In: AGUIAR, Danilo & PINHO, J. B. (orgs.) **O agronegócio do mercosul e sua inserção na economia mundial**. Brasília: Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 1999.

_______ & LEIS, Hector. Brazil in Global Governance: the case of climate change. In: Hogan, D. & Tolmasquim, M. (eds.) **Human Dimensions of Global Environmental Change. Brazilian Perspectives**. Rio de Janeiro: Brazilian Academy of Sciences. 2001.

_______. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista brasileira de ciências sociais**, n. 50, outubro 2002. Ou: The International Regime on Climate Change and Brasil.

_______. As dificeis e complexas negociações do Regime Internacional de Mudança Climática. In: TRIGUEIRO, André. (org.) **Meio Ambiente no Brasil Século 21**. Rio de Janeiro: Editora Sextante, 2003.

_______ & PIO, Carlos. Doutrinarismo e realismo na percepção do interesse nacional: política macroeconômica, segurança e ALCA na relação Brasil-EUA. In: **Cena Internacional**, Brasília, Ano 5, n. 3, junho 2003.

_______ & SIMOES, Solange. Decision Maker's Perceptions of International Policy-Making on Global Change. In: ESTER, Peter; VINKEN, Henk; SIMOES, Solange & AOYAGI-USUI, Midori (eds.) **Culture and Sustainability. A Cross National Study of Cultural Diversity and Environmental Priorities among Mass Publics and Decision Makers**. Amsterdam: Dutch University Press, 2003.

Sites:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0102-690920020003&lng=en&nrm=iso

NOVO REGIONALISMO, LIVRE COMÉRCIO E PROTEÇÃO AMBIENTAL: O CASO DO NAFTA

Tatiana Coutto*

Resumo

O fortalecimento do novo regionalismo constitui atualmente uma importante estratégia comercial. Esse ajuste de políticas pode ser feito de variadas formas, dando origem a arranjos com diferentes objetivos e desenhos institucionais.

O objetivo deste artigo é analisar como a proteção ao meio ambiente – tema recorrente nas relações internacionais e com impacto significativo no comércio – é tratada pelo Nafta. Que cenário e perspectivas seus mecanismos e instituições podem sugerir em termos de política ambiental na América do Norte?

Abstract

New regionalism has been regarded as a major trade strategy. The policy adjustment it requires can be carried out in many ways, which accounts to the variety of objectives and institutional desings observed among various arrengements.

This article seeks to analyze how environmental protection – recurring theme in international relations with significant impact on trade – is addressed by Nafta. Which scenario and future perspectives are suggested by its institutional design in terms of environmental policy in North America?

1. Introdução

Observando-se o cenário internacional desde a década de 1990, é possível apontar mudanças significativas não só no modo como Estados e organizações conduzem suas políticas como também nas questões que hoje recebem maior atenção por parte de governos, instituições e entidades que atuam em nível transnacional. Articulações impensáveis no contexto da Guerra Fria tornaram-se realidade ou são seriamente discutidas: a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, e a possível, ainda que controversa, admissão da Turquia na União Européia são bons exemplos, sem falar em questões mais delicadas como a criação de um Estado Palestino e na “guerra contra o terrorismo”. Nesse contexto, as organizações internacionais também passam por um processo de avaliação, como ocorre com a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte). De modo geral, pode-se afirmar que as relações internacionais vêm se modificando significativamente desde a década de 90. Por um lado, os Estados se deparam com novos desafios no que diz respeito ao modo como sua política deve ser conduzida. Se o objetivo principal do Estado é sua segurança – e, em última análise, sua própria sobrevivência – é necessário reavaliar quais fatores e atores ameaçam sua

Rev. Cena Int. 6 (1): 106-126 [jun 2004]

* Mestre em Relações Internacionais pelo IRI/PUC-Rio. Doutoranda em Ciências Políticas e Sociais, Instituto Universitário Europeu (Florença, Itália).

estabilidade, não só do ponto de vista geopolítico/militar, mas também econômico, social e ambiental.[1]

Esta última dimensão é analisada neste artigo; a evolução da agenda ambiental demonstra que esta deixou de ser um tema marginal e passou a ocupar mais espaço na agenda de governos nacionais e diversos tipos de organizações. Se, por um lado, esta agenda já não recebe tanto destaque por parte da mídia e mesmo no meio acadêmico (em comparação com assuntos relacionados à segurança, por exemplo), por outro, experimenta um grau crescente de institucionalização. Este desenvolvimento burocrático denota um amadurecimento da agenda ambiental; esta passa a ser administrada levando-se em conta não (apenas) um componente ético, mas também aspectos materiais e interesses de outros atores envolvidos – ou afetados – por políticas de proteção ao meio ambiente. Fatores econômicos desempenham papel fundamental, determinando em grande parte o contexto e as políticas que "podem" ser adotadas, i.e., aquelas que se mostram economicamente viáveis.

Partindo deste cenário – mudanças na ordem internacional, bem como o status ocupado atualmente por questões ambientais, bem como sua relação (ou subordinação, em muitos casos) com temas econômicos – este artigo propõe-se a analisar como a cooperação no plano comercial pode tratar de questões relativas à proteção do meio ambiente. O texto obedece à seguinte estrutura: primeiramente, são revisados conceitos-chave como cooperação e regionalismo; em seguida aborda-se o caso do Nafta, a partir de seu histórico, instituições e mecanismos que lidam com questões ambientais. A última parte do artigo traz conclusões e perspectivas para uma possível agenda ambiental norte-americana.

2. Conceitos-chave

2.1. Cooperação

As transformações mencionadas no início do artigo chamam atenção para um ponto importante: apesar de ainda constituírem o principal ator nas relações internacionais, os Estados são cada vez menos capazes de determinar suas políticas de modo autônomo. Outros atores (estatais ou não) devem, cada vez mais, ser levados em consideração. Em meio a essa interdependência crescente, várias agendas adquirem status de problemas de ação coletiva. Em outras palavras, um número cada vez maior de pautas depende de ações coordenadas para que certos ganhos sejam obtidos. Partindo do conceito de cooperação fornecido por Robert Keohane, observa-se uma crescente necessidade do que o autor define como "ajuste de comportamento levando em conta as preferências de outros atores, através de um processo de coordenação de políticas".[2]

A cooperação, no entanto, não depende, necessariamente, de instituições complexas, centralização ou mesmo alto nível de regulamentação. Tampouco se restringe a organismos internacionais, já que um nível mais alto de institucionalização não garante *per se* maior

cooperação. Pelo contrário, dependendo da agenda sob negociação, diversidade de interesses e número de atores (entre outros fatores), um arranjo mais flexível permite que sejam alcançados resultados mais significativos do que iniciativas que impliquem um maior nível de comprometimento – ou cessão de soberania, na percepção de alguns atores envolvidos.

Cooperação depende não só dos problemas a serem resolvidos; depende também de um certo nível de cessão de soberania e garantias (ou confiança) de que as outras partes não terão incentivos para agirem unilateralmente, quebrando o acordo. Em contrapartida, elas permitem alcançar soluções para problemas de ação coletiva e geram a possibilidade de ganhos mútuos. Em outras palavras, resultados favoráveis para os atores envolvidos, ainda que sua distribuição nem sempre se dê de modo proporcional.

É importante ressaltar que a cooperação não é um processo simples. O próprio Keohane afirma que, onde há harmonia de interesses, a cooperação é desnecessária. Esta, por sua vez, envolve barganhas onde interesses, expectativas futuras, percepções e restrições externas são avaliados e re-avaliados em múltiplas (na maioria das vezes) interações. De modo geral, quanto mais semelhantes os interesses dos negociadores, menos arriscado e custoso é o processo de ajuste de políticas. Esse aspecto é fundamental para se entender a articulação entre Estados de uma mesma região.

2.2. Regionalismo[3]

Iniciativas regionais têm sido adotadas por um número cada vez maior de Estados que buscam aumentar sua inserção e poder de barganha em diversos processos de negociações internacionais. Sua prática é mais freqüente no que diz respeitos a relações comerciais, onde a interdependência entre diferentes mercados é mais visível. Sob esse aspecto, a cooperação não só mostra-se possível, como também desejada e vantajosa em diversas esferas.

No entanto, cabe ressaltar que processos envolvendo estabelecimento da agenda, elaboração de acordos e implementação de políticas aprovadas previamente sejam isentos de tensões e conflitos, pelo contrário: grupos com interesses distintos – e muitas vezes, antagônicos – participam, de alguma forma, destas negociações. Isso ocorre em um sem-número de arenas, ou *policy areas.* Afinal, onde há perspectiva de ganhos, há interesses e, portanto, articulação política. O papel de diferentes grupos envolvidos – entre os quais é possível destacar a comunidade científica/ epistêmica, a iniciativa privada (nacional ou estrangeira), mídia, sindicatos e órgãos públicos ligados aos mais variados setores econômicos – tem sido amplamente pesquisado à luz de diferentes abordagens teóricas.

O estabelecimento de acordos com objetivo de promover relações comerciais entre diferentes países ou regiões não constitui propriamente uma novidade do final do século XX. Pelo contrário, é possível identificar, ao longo da história, diversas iniciativas de coordenação de políticas e procedimentos envolvendo desde a elaboração de tratados de navegação e comércio até padronização de códigos postais e de sistemas de pesos e medidas.

No entanto, seu caráter era predominantemente técnico, com objetivos bastante específicos – mas a necessidade de se cooperar visando a ganhos mútuos já era clara. De fato, mesmo em épocas marcadas por disputas territoriais e conflitos de naturezas variadas, alguma articulação/cooperação era necessária para que regiões distintas, mas com algum grau de interação – pudessem contornar problemas de ordem "prática" como percorrer um rio, atravessar uma fronteira, vender um produto em outra localidade, etc. Em outras palavras, a integração regional era um fenômeno bastante limitado se comparado às diversas formas de concertação observadas atualmente, uma vez que havia menos instâncias, instrumentos de cooperação e delegação de autoridade por parte dos Estados.

O foco deste artigo, no entanto, é voltado para o que se convencionou chamar de "novo regionalismo", que tem se reafirmado como importante estratégia comercial. Para entender suas variadas formas, é necessário fornecer um breve histórico a fim de esclarecer como uma iniciativa localizada tornou-se tão importante e difundida.

Até a 2ª Guerra Mundial, o regionalismo não era analisado em profundidade pelos estudiosos da política internacional. Somente após 1945 ele passou a ser encarado como uma alternativa para o desenvolvimento e a recuperação econômica. Dois fatores principais podem ser apontados: o primeiro, de caráter acadêmico, foi o surgimento das Relações Internacionais como disciplina e a incorporação do conceito de região como unidade e nível de análise.[4] O segundo é principalmente político: o deslocamento do eixo de poder da Europa para Estados Unidos e União Soviética, além do estabelecimento de diversas organizações internacionais com o objetivo de manter a estabilidade mundial e evitar novas guerras. Tais organizações, no entanto, exerciam um papel limitado devido às restrições impostas pela ordem internacional vigente.

Enquanto isso, iniciativas regionais eram observadas principalmente na Europa Ocidental (sob o patrocínio dos Estados Unidos). Do mesmo modo, elaboravam-se perspectivas teóricas capazes de explicar tais processos, sendo o funcionalismo a mais difundida. A evolução do processo europeu – da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), passando pela Comunidade Econômica Européia (CEE) e seus sucessivos "alargamentos" até a União Européia com 15 e, atualmente, 25 Estados-membros – parecia indicar um processo irreversível alimentado por uma crescente demanda por integração. Em outras palavras, a integração de determinadas áreas gera uma demanda por regulação em outras esferas, em um processo conhecido por *spill over*.

Apesar de se tratar de um processo por vezes turbulento e que enfrentou diversos altos e baixos, os êxitos obtidos pela CEE estimularam a criação de áreas de livre comércio e mercados comuns em outras regiões. Alguns exemplos são o Mercado Comum Centro Americano e a Associação de Livre Comércio da América Latina, ambos estabelecidos em 1960; a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), em 1967; o Mercado comum centro-africano, e assim por diante. No entanto, a maioria destas iniciativas fracassou devido

à impossibilidade de reproduzir o fenômeno europeu em um contexto fundamentalmente diferente.

Após um período de latência, o regionalismo foi retomado no final da década de 80, principalmente devido às transformações econômicas observadas em escala global e também às transformações ocorridas na União Soviética e nos países do leste europeu.

A elaboração de políticas regionais comuns passou a transcender questões comerciais e de segurança. Atualmente, este novo regionalismo é encarado como uma estratégia que proporciona maior projeção em negociações e fóruns multilaterais, como demonstram, por exemplo, acordos comerciais envolvendo diversos tipos de preferências que promovem o fortalecimento de determinados "blocos" comerciais. Esta escolha estratégica permite que os Estados exerçam maior influência e/ou aumentem a capacidade de defender seus interesses, tornando-se mais competitivos no plano internacional.

A opção pelo regionalismo poderia sugerir, em princípio, um abrangência crescente onde cada vez mais poder é delegado a instituições supranacionais, modelo cujo exemplo mais marcante é o da União Européia. No entanto, é importante ressaltar que um arranjo tão institucionalizado como o europeu, a integração política e a união monetária não constituem a única possibilidade, tampouco devem ser vistos obrigatoriamente como meta a ser alcançada por outros países. O caráter do arranjo depende de seus objetivos e dos atores que o constituem. É essa flexibilidade que possibilita que Estados tão diferentes quanto Estados Unidos, Brasil, China e África do Sul possam traçar estratégias próprias de integração e de inserção, considerando não só sua posição no sistema internacional, mas também particularidades e demandas de diversos atores no plano doméstico.

As diferentes formas de cooperação refletem graus variados de confiança e interdependência entre os atores, e não somente disparidades de poder e de recursos materiais. Esses arranjos traduzem a pluralidade de interações observadas atualmente no cenário internacional, onde os Estados, em meio a uma infinidade de outros atores e instituições, desenvolvem instrumentos na tentativa de solucionar questões que se mostram cada vez menos restritas às fronteiras dos Estados. No entanto, é importante ressaltar que a opção por determinado desenho institucional não apenas reflete como determina as políticas que serão discutidas e implementadas, como demonstrado através da análise de aspectos ambientais no Nafta.

Por um lado, as perspectivas funcionalistas pecaram por tomar o *spill over* como inevitável. Essa visão excessivamente otimista dos primeiros trabalhos elaborados sob esta perspectiva e a incapacidade de explicar iniciativas contrárias à integração oriundas de governos nacionais e outros grupos sociais acabou deixando o funcionalismo latente durante alguns anos. Seu ressurgimento coincide com a retomada do processo de integração europeu e o surgimento de outras iniciativas regionais. Do ponto de vista acadêmico, procurou-se corrigir as deficiências presentes na abordagem tal como havia sido proposta inicialmente, tornando-a mais sofisticada. Por outro, é verdade que, ao regular questões comerciais, uma

série de outros aspectos têm que ser discutidos e negociados. Tal fato nos leva a uma questão: até que ponto os acordos de livre comércio influenciam agendas que não são – ou, como gostaríamos de pensar, não deveriam ser – *a priori* - de caráter econômico. Agendas que, acredita-se, "deveriam" ser motivadas, antes de tudo, por um componente ético. Vejamos como o contexto dentro do qual o Nafta foi estabelecido determina *sua lógica*, seu funcionamento e sua abordagem ambiental.

3. O acordo do Nafta

As relações internacionais registram inúmeras iniciativas de cooperação bilateral, bem como alguns projetos mais amplos envolvendo vários Estados. No entanto, exemplos de formação de arranjos entre três países são bem mais raros. O número reduzido de membros oferece importantes vantagens como a possibilidade de abordar um número maior de questões, permitindo uma variedade mais ampla de soluções e compensações. Por outro lado, os custos relativos ao processo de integração – ainda que restritos à esfera comercial – causam maior impacto. Diferenças de diversos tipos e disparidades de poder são ressaltadas. Esse último aspecto é apontado inclusive por autores como Hufbauer e Schott[5] como uma das causas pelas poucas iniciativas trilaterais observadas. Tais prós e contras podem ser identificados no Nafta com relativa facilidade, bem como suas características mais marcantes: ênfase na aplicação, cumprimento e fiscalização da legislação, alto nível de especificidade das regras e predomínio de instituições governamentais em detrimento de organismos supranacionais.

A desigualdade entre as partes do acordo pode ser traduzida em poucos números: os Estados Unidos são responsáveis por 88% do PIB da região e 69% da população, constituindo o principal parceiro comercial de México e Canadá mesmo antes da entrada em vigor do acordo. Por exemplo, no início da década de 1990, 65% das importações canadenses eram provenientes dos Estados Unidos, que por sua vez eram o destino de 81% das exportações do país. No caso do México, produtos estadunidenses respondiam por 62% das importações, enquanto 70% das exportações eram destinadas aos Estados Unidos. Tais aspectos fazem com que os Estados Unidos desempenhem papel fundamental no estabelecimento, evolução e manutenção do arranjo, que possui caráter de zona de comércio estendida, uma vez que envolve questões que não são estritamente comerciais, como investimentos, prestação de serviços, aspectos trabalhistas e meio ambiente, como será visto mais adiante. Antes, porém, é necessário saber um pouco mais sobre o contexto em que o Nafta foi concebido, bem como sua evolução.

3.1. Um breve histórico

A constituição de uma área de livre comércio compreendendo unicamente a América do Norte não foi fruto de um único acordo, ao contrário: ocorreu gradualmente e em decorrência de uma série de fatores com maior ou menor relação entre si. Sua origem remonta

ao acordo firmado em 1965, o chamado *Canada-US Auto Pact*. Nos anos seguintes, no entanto, os avanços foram modestos: a época foi marcada por disputas bilaterais envolvendo principalmente políticas de investimento e de energia adotadas pelo Canadá, além da imposição de cotas e acordos setoriais por parte dos Estados Unidos. As negociações voltaram a se intensificar somente na metade da década de 1980, como reflexo da mobilização, junto ao executivo dos Estados Unidos, de grupos com interesse na diminuição de práticas protecionistas, sobretudo empresas com operações em outros países. O governo Reagan estabeleceu então um conjunto de políticas visando à promoção de acordos bilaterais que contemplavam diversos setores, entre os quais se inclui o *Canada-US Free Trade Agreement* (CUSTFA), de 1988. No entanto, o fomento do comércio regional era apenas parte da estratégia comercial dos Estados Unidos. Também merecem destaque iniciativas como o *Trade and Competitiveness Act* de 1988, que direcionava a nova política comercial de Washington para os países em desenvolvimento, em especial aqueles que exerciam alguma posição de liderança terceiro-mundista nas negociações da Rodada do Uruguai, como Brasil e Índia. A atuação dos Estados Unidos face à liberalização do comércio concentrava-se, portanto, em duas frentes: negociações no âmbito do GATT e uma série de acordos bilaterais.

Em 17 de dezembro de 1992, os Estados Unidos, Canadá e México assinaram um acordo comercial histórico, o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), o mais abrangente pacto comercial já negociado entre parceiros comerciais regionais.[6] Compreendendo mais de 360 milhões de indivíduos e um produto interno bruto de aproximadamente 6.239 bilhões de dólares, é também o primeiro acordo destas dimensões a ser firmado entre um país em desenvolvimento e países com nível avançado de industrialização e grande poder econômico. O pacto começou a vigorar em 1994 e é considerado pela literatura uma expansão do CUSTFA. Contou com a participação de negociadores que também desempenharam papel significativo no âmbito do GATT, daí a semelhança entre os dois acordos.

O quadro que levou ao estabelecimento do Nafta pode ser resumido da seguinte forma: de um lado, o México procurava abrir sua economia, diminuindo a participação (ou interferência) do Estado em determinados setores. Os Estados Unidos visavam a um maior acesso ao mercado mexicano, precavendo-se também contra um possível aumento de *share* de produtos europeus. O Canadá, cuja integração comercial com os Estados Unidos já era uma realidade, vislumbrava a possibilidade de um incremento em suas relações com o México. No entanto, a decisão de aderir ao Nafta foi primordialmente defensiva, levando em consideração o custo de oportunidade de não fazer parte do acordo e uma provável perda de mercado americano para o México.

O acordo foi projetado para promover a liberalização do mercado e estimular o fluxo de capital na região. Além disso, são reguladas questões que tangenciam a abrangente e multifacetada agenda comercial, como propriedade intelectual, investimentos e transportes, ou seja, áreas com impacto significativo nas relações comerciais. Ele prevê a eliminação

progressiva de restrições tarifárias e não tarifárias ao comércio regional em um prazo de 10 anos[7]. No entanto, diferente do que ocorreu na UE, a delegação a instituições supranacionais nunca foi uma meta a ser alcançada.

3.2. Estrutura e funcionamento

O acordo traduz um alto nível de obrigação e predomínio da *hard law*. A autoridade é transferida quase exclusivamente a mecanismos (instituições, legislação) de resolução de controvérsias, uma vez que não houve apoio político para que fosse estabelecido um órgão judicial regional que restringisse a autonomia dos membros e, principalmente, a capacidade dos Estados Unidos de nortear a política regional. O objetivo era sobretudo tornar mais transparente o ambiente onde as transações comerciais, investimentos e outros negócios eram conduzidos, reduzindo portanto o risco e a incerteza envolvidos em tais operações. Havia preocupação em manter o controle do processo, diminuindo a possibilidade de conseqüências não esperadas. Tampouco era interessante aumentar os custos relativos a um possível abandono do acordo, como ocorrera na Europa.

Outro aspecto importante no estabelecimento do pacto regional dizia respeito às suas regras e procedimentos. Lições aprendidas nas negociações no GATT, principalmente na Rodada de Tóquio, apontavam a necessidade de definir regras com maior precisão e restringindo debates em torno de diferentes interpretações, os quais retardariam as negociações e impediriam avanços nas agendas que podiam ser tratadas.

O Nafta permite a cada Estado continuar defendendo, através de acordos com outros países ou em organizações internacionais, interesses e objetivos particulares. Não há, na maioria das vezes, a obrigação de se negociar previamente uma posição norteamericana (i.e., dos três países). Mesmo em relação à agenda econômica, observa-se diversidade de interesses, embora exista um objetivo comum de se intensificar as relações comerciais entre os membros. No que diz respeito ao meio ambiente, a estrutura do arranjo e os órgãos criados para lidar com a questão deixam espaço para que cada Estado determine sua adesão a tratados internacionais e as medidas a serem implementadas para atingir as metas estabelecidas, como ocorre com outras agendas.

Ao ser estabelecido, o Nafta foi dividido em grupos de negociações, organizados em seis categorias principais e seguindo o modelo adotado pelo GATT/OMC, como mostra o esquema abaixo:

Acesso a Mercados

Barreiras tarifárias e não tarifárias
Regras de origem
Intervenção governamental
Agricultura

Automóveis
Energia
Outros setores industriais

Regras Comerciais
Salvaguardas
Subsídios: cláusulas compensatórias e antidumping
Padrões – saúde e segurança

Serviços
Princípios
Serviços financeiros
Seguros
Transporte terrestre
Telecomunicações
Outros serviços

Investimentos (princípios e restrições)
Propriedade Intelectual
Resolução de Controvérsias

As principais instituições do Nafta são a Comissão de Livre Comércio e o Secretariado, que gerenciam e acompanham os grupos de negociações mencionados acima. Além destas, existe um suporte burocrático voltado para temas específicos, como é o caso da agenda ambiental, que conta com uma Comissão e Secretariado próprios, além de outros organismos como os Comitês Consultivos (nacionais e intergovernamental) e o Comitê Consultivo Público Conjunto. No entanto, não basta descrever, de modo estático, sua estrutura; é preciso olhar também para seus processos, como o mecanismo de resolução de controvérsias, ênfase do acordo.

3.2.1. Mecanismos de resolução de controvérsias

O Nafta estabelece mecanismos para a resolução de controvérsias entre seus membros acerca da interpretação e aplicação do acordo. Mecanismos especiais no que diz respeito a acordos compensatórios e *antidumping* também foram estabelecidos, a exemplo do que ocorre na OMC. Além disso, há procedimentos específicos para tratar de setores como investimentos e serviços financeiros.

A supervisão da aplicação do acordo e a resolução de controvérsias cabem à Comissão do Nafta que, por sua vez, pode estabelecer e delegar responsabilidades a comitês e grupos

de trabalho, bem como solicitar a participação de especialistas e organizações não governamentais. Quando há suspeita de violação do acordo, uma queixa é apresentada por escrito. A parte acusada tem, então, um prazo de quinze dias para responder à denúncia através de um documento que também é apresentado ao Secretariado e ao Estado não envolvido. Vale lembrar que o procedimento pode ser adotado considerando normas que já estejam em vigor e também aquelas propostas pelos governos dos Estados membros que ainda não tenham sido adotadas, mas que possam constituir futura violação do acordo. A partir dessa data, já é possível iniciar o procedimento de resolução de controvérsias.

A Comissão pode estabelecer ou recorrer a um conselho consultivo e fazer recomendações. Se não houver acordo entre as partes, um painel composto por cinco árbitros poderá ser solicitado. Há, então um prazo de noventa dias para a emissão de um relatório preliminar, que pode ser acatado ou contestado pelas partes. De modo geral, se constatada a violação ao Acordo, a Comissão determina a suspensão ou não adoção da norma contrária ao Nafta. Caso isso não seja possível, compensações podem ser estabelecidas. Além da solicitação de painéis por parte dos governos, são incentivados mecanismos alternativos (como comitês consultivos) de resolução de controvérsias quando estas possuem caráter privado. Assim, empresas privadas podem recorrem ao Nafta (ou a seus comitês) e não necessariamente a instâncias domésticas.É importante ressaltar ainda que o procedimento para resolução de controvérsias não extingue a possibilidade de uma das partes recorrer a outras instituições, como o próprio GATT/OMC.

Em relação à questão ambiental, a especificidade das regras permite um julgamento relativamente rápido de possíveis violações da legislação, sobretudo no que diz respeito à solução de problemas localizados, como por exemplo: construção de uma fábrica onde o tratamento de resíduos não está previsto no projeto ou controle de sobre-pesca em determinada região costeira. Por outro lado, o baixo grau de obrigatoriedade do Nafta e do acordo que trata de questões ambientais, bem como as possibilidades de se recorrer da decisão impõem sérios obstáculos à elaboração de uma agenda ambiental mais pró ativa e abrangente, como será estudado a seguir.

3.3. A agenda ambiental norte-americana

A América do Norte caracteriza-se pela diversidade de ecossistemas, divididos em quinze diferentes "regiões ecológicas", que compreendem ambientes tão variados quanto tundras, florestas temperadas, desertos e planícies, entre outros. Além disso, a extensão das fronteiras e a existência de diversos recursos naturais compartilhados (bacias hidrográficas, cadeias de montanhas e ambientes costeiros) fizeram com que questões transfronteiriças viessem sendo tratadas na região desde o início do século XX. Programas cooperativos como o *Boundary Waters Treaty* (firmado por Estados Unidos e Canadá em 1909, com o intuito de estabelecer princípios e mecanismos para evitar e resolver controvérsias envolvendo o volume e qualidade destas águas) foram estabelecidos a despeito dos conflitos gerados pelo direito

de utilização de recursos compartilhados. Deste então, foram firmados acordos específicos compreendendo questões como poluição atmosférica, utilização de recursos provenientes de rios transfronteiriços, como o Colorado e o Tijuana (1944), e biomas[8] específicos, como por exemplo os Grandes Lagos (1972) e a região de fronteira entre México e Estados Unidos.

A despeito destes convênios, no entanto, não havia, até a década de 1990, diretrizes comuns para a América do Norte, uma vez que os acordos estabelecidos eram bilaterais e tratavam principalmente de regiões de fronteira. Esse quadro começou a ser modificado com a entrada em vigor do Nafta, que estabeleceu acordos laterais e instituições que permitiram a implantação de uma política que abrangesse a região como um todo integrado, como por exemplo a *Broader Environment Cooperation Comission* (BECC) e o *North American Waterfowl Management Plan*.

A elaboração de políticas ambientais no âmbito do Nafta fundamenta-se no conceito de *ecological footprint*, ou seja, área necessária para a produção de recursos e serviços que atendam às demandas de determinada população. Tal área deve também ser capaz de absorver os resíduos gerados por estas sociedades. Estados Unidos e Canadá utilizam recursos naturais em larga escala e, por isso, são responsáveis por grande volume de resíduos, configurando um modelo de desenvolvimento não sustentável. Os programas ambientais firmados no âmbito do Nafta visam à redução deste índice, garantindo, no entanto, que a opção por um modelo econômico "amigo do meio ambiente" não prejudique a liberalização do comércio, obedecendo assim ao que se convencionou chamar "lógica de mercado".

Desde seu estabelecimento, os órgãos ambientais do Nafta levam em consideração a tecnologia de informação e a possibilidade de se formarem redes transnacionais não governamentais com o intuito de divulgar dados e estudos sobre meio ambiente. O argumento é que, bem informados, os consumidores têm a opção de "rechaçar" produtos/empresas ecologicamente incorretos, que por sua vez arcarão com o ônus de não conservarem o meio ambiente. A interferência (i.e., arbitragem) ocorre somente quando a prática lesiva ao meio ambiente acarreta distorções de mercado. No entanto, no caso do Nafta, tais distorções quase sempre significam maior competitividade de empresas mexicanas, incorporam com menor freqüência e/ou extensão tecnologias – e custos da adoção de tecnologias – e métodos industriais mais "ecológicos".

Em geral, tem-se a idéia de que políticas de proteção ao meio ambiente simplesmente não são objeto de discussão no âmbito do Nafta. Essa sensação deve-se, em grande parte, à postura dos Estados Unidos face a acordos internacionais, como por exemplo a Convenção sobre Mudanças Climáticas e o Protocolo de Quito, amplamente discutidos e divulgados pela mídia. Isso não significa, no entanto, que a questão ambiental tenha sido esquecida ou que grupos ambientalistas não consigam exercer pressão junto aos governos para conseguir a aprovação de políticas de proteção ao meio ambiente. Se, por um lado, a lógica de mercado dá a tônica da cooperação no Nafta, por outro, observa-se a ação de tais grupos nos níveis doméstico (principalmente) e regional, no sentido de exigir alguma regulação nesta área.

Inicialmente, México e Canadá consideravam o Nafta inadequado para o estabelecimento de políticas ambientais, uma vez que cláusulas ambientais poderiam disfarçar medidas protecionistas. Além disso, mesmo que constituído por um genuíno interesse ou "ética ecológica", a atuação de lobbies ambientalistas poderia elevar padrões (*environmental standards*) a níveis proibitivos, prejudicando o acesso de produtos canadenses e mexicanos. Apesar de reconhecerem a necessidade de programas coordenados no que diz respeito a questões internacionais, como chuva ácida e recursos compartilhados, como os grandes lagos, os dois países defendiam que problemas locais não deveriam ser tratados pelo Nafta e sim solucionados no nível doméstico. Além disso, a maior parte das questões transfronteiriças poderia ser tratada com eficácia por meio de iniciativas bilaterais, como já vinha sendo realizado. No entanto, a interface entre comércio e meio ambiente, e a pressão de determinados grupos fizeram com que cláusulas ambientais constassem do acordo, ainda que não fossem abordadas em profundidade.

O texto do Nafta trata explicitamente de questões ambientais em quatro capítulos, os quais referem-se a: medidas sanitárias e fitossanitárias, estabelecimento e adoção de padrões comuns (*standard related measures*), investimentos e resolução de controvérsias.[9] A inclusão de cláusulas ambientais representa, portanto, uma mudança em relação ao acordo anterior (CUSTFA), que não fazia menção ao tema. No entanto, grupos ambientalistas que acompanhavam as negociações consideraram que o tratamento dado pelo Nafta à agenda era demasiadamente vago, incapaz de gerar políticas concretas e medidas de caráter prático. Diversas organizações opuseram-se violentamente ao estabelecimento da área de livre comércio. A pressão exercida junto aos governos – principalmente estadunidense – resultou na elaboração, ainda em 1993, de um acordo complementar (*side agreement),* denominado ACAAN (Acordo de Cooperação Ambiental da América do Norte). A oposição de tais grupos foi amenizada, restringindo-se a grupos mais radicais (ex, Sierra Club) que, sozinhos, não exerciam pressão suficiente. O acordo entrou em vigor imediatamente após a implementação do Nafta, em 1994, regulando a maioria das disposições com relação a agenda ambiental.

3.3.1. O Acordo para Cooperação Ambiental da América do Norte (ACAAN)

O estabelecimento de uma área de livre comércio norte-americana não só gerou repercussões diversas nos Estados-partes como suscitou debates entre diferentes grupos no plano doméstico, sobretudo nos Estados Unidos. Diferenças entre hispânicos e afro-americanos ou entre sub-regiões distintas, como por exemplo os chamados *sunbelt* e *rustbelt*, foram ressaltadas. Além disso, a intensa atividade das *maquiladoras* mexicanas representava uma potencial fonte de contaminação e, portanto, uma ameaça imediata à região de fronteira. Estes atores foram relativamente bem-sucedidos ao garantir o estabelecimento de medidas de segurança e regulação ambiental no texto do acordo, forçando ainda a negociação de um acordo complementar ambiental.

O ACAAN, que passou a vigorar em 1º de janeiro de 1994, tem como objetivo geral o estabelecimento de um aparato que permita "a conservação, preservação e melhoria das condições ambientais por meio da cooperação e aplicação efetiva da legislação ambiental", tendo sido também o primeiro acordo ambiental firmado paralelamente a um convênio comercial. É importante ressaltar que, embora constitua um acordo complementar, o ACAAN não pode contrariar as diretrizes estabelecidas pelo Nafta (o acordo principal). Logo, o que se vê não é uma independência do acordo de cooperação ambiental e sim uma relação de subordinação deste ao Nafta. Dentre os compromissos de cada Estado membro, destacam-se:

– Elaboração de relatórios periódicos e de caráter público sobre as condições ambientais de seu território;
– Desenvolvimento de medidas em caso de emergência ambiental;
– Promoção da educação ambiental, bem como do Direito Ambiental;
– Desenvolvimento de pesquisas na área de ciência e tecnologia ambientais;

Para solucionar tais problemas de ação coletiva e colocar em prática os dispositivos do ACAAN, foi criada, também em 1994, a Comissão para Cooperação Ambiental, ou CCA (já prevista no texto do acordo).

3.3.2. Comissão para Cooperação Ambiental (CCA)

A Comissão visa à concretização dos objetivos expressos no acordo de cooperação ambiental: tratar de assuntos ambientais de preocupação comum, contribuir para a prevenção de possíveis conflitos ambientais derivados da relação comercial e promover a aplicação efetiva da legislação ambiental, complementando as disposições previstas no Tratado de Livre Comércio da América do Norte.

Para atingir os objetivos para os quais foi planejada, a CCA atua em três frentes: estímulo à pesquisa, promoção da transparência – i.e., promoção do acesso e difusão das informações relativas às políticas ambientais praticadas – e aplicação da lei. É decisiva a participação do setor privado, uma vez que o orçamento da organização é de apenas nove milhões de dólares anuais. É importante ressaltar que cada Estado contribui com a mesma quantia, ou seja, nenhum membro é obrigado a destinar maior volume de recursos (em valores absolutos) que os outros, como expresso no artigo 43 do ACAAN. Essa contribuição igual, porém longe de ser eqüitativa, traz conseqüências relevantes e diferenciadas para cada Estado, as quais serão tratadas ao final deste capítulo.

O estabelecimento da CCA e do acordo de cooperação ambiental como um todo dão grande ênfase ao papel a ser desempenhado por organizações privadas na implementação e busca por políticas ambientais eficientes. Esse aspecto está presente não só nos dispositivos que estabelecem o acordo e a organização como também em sua burocracia. Outro precedente

estabelecido pela Comissão é a participação da sociedade civil por meio da instituição de um grupo consultivo cidadão, não governamental. A CCA é composta de um Conselho, um Comitê Consultivo Público Conjunto e um Secretariado, cujas atribuições são descritas a seguir.

3.3.3. Financiamento dos programas

Em 1995, a CCA criou o Fundo da América do Norte para a Cooperação Ambiental (FANCA), com o propósito de financiar projetos comunitários que apóiem as iniciativas da Comissão no Canadá, México e Estados Unidos. É importante ressaltar que o fundo não objetiva a melhoria pura e simples de condições ambientais, ou mesmo a transferência de recursos com vistas a reduzir desigualdades e problemas de ecologia humana relacionados à pobreza e baixo nível de educação de determinada população. Tais projetos são contemplados à medida que possam ser mantidos pela comunidade, gerem resultados concretos para a América do Norte, estimulem a cooperação entre diferentes organizações e atores e contem com apoio financeiro adicional.

Resumidamente, pode-se afirmar que O FANCA estimula programas que possam, no futuro, sustentar-se sem recursos da CCA ou de outros órgãos do Nafta e que possam trazer mais dinamismo à economia da região atendida, seguindo a lógica norte-americana de *trade, not aid*. O financiamento somente pode ser solicitado por organizações de caráter não governamental, ainda que o programa preveja a participação do setor público. As propostas são avaliadas por um comitê formado por dois representantes de cada país. Os projetos contemplados em 2002 tratam em sua ampla maioria do estabelecimento e aplicação de fontes de energia renovável. Pode-se destacar, entre outros, o consórcio de energia eólica na comunidade de *Lake Wind*, Ontário; a criação de mercados integrados (ou seja, divulgação, fortalecimento, estímulo à demanda e comercialização) para certificados nas áreas de energia e agricultura, e utilização de energia solar no processo de secagem do café em comunidades mexicanas.

3.3.4. Aplicação da legislação ambiental

O ACAAN enfatiza o cumprimento das normas ambientais estabelecidas no âmbito do Nafta, bem como a aplicação da legislação doméstica de cada país com relação ao meio ambiente, que deve dar-se através da criação e do fortalecimento de instituições competentes em cada Estado. Essa fiscalização cabe não só aos Estados membros como também a pessoas físicas e organizações não governamentais, constituindo um novo espaço de inserção política destes atores. Denúncias sobre possíveis violações nessa esfera podem ser feitas através de dois mecanismos: 1) instauração de painéis, com regras e procedimentos específicos, estabelecidos nos moldes da Organização Mundial do Comércio e do próprio Nafta, e 2)

apresentação de queixas por partes dos cidadãos e ONGs, denominadas "petições cidadãs", ou *citizen submissions*.

3.3.5. Mecanismos de consulta e solução de controvérsias no âmbito do ACAAN

Os mecanismos e procedimentos estabelecidos pelo ACAAN não diferem daqueles previstos no Nafta ou mesmo na OMC. As regras são claras e precisas. O acordo de cooperação ambiental estipula que qualquer uma das partes pode pedir esclarecimentos aos outros Estados acerca de possíveis falhas no cumprimento da legislação ambiental. A consulta é solicitada por escrito e comunicada ao Secretariado, que pode demandar mais informações, e ao outro Estado. Caso a questão não seja solucionada, poderá ser solicitada (por qualquer Estado) uma sessão extraordinária do Conselho, a qual deve ser realizada dentro de vinte dias.

A partir desta solicitação, o Conselho pode convocar assessores técnicos, criar grupos de trabalho, atuar como mediador ou formular recomendações determinando ainda o acesso por parte do público.

Se a questão não for solucionada em um prazo de sessenta dias, o Conselho pode determinar, por maioria de dois terços de seus membros, a convocação de um painel arbitral. Vale lembrar que as violações à lei ambiental referem-se a companhias, organizações e setores cujos bens ou serviços sejam comercializados entre os Estados membros e que concorram com produtos oriundos de outros Estados que compõem o Nafta.

O Conselho determina os 45 membros que poderão ser requisitados para compor os painéis arbitrais. Os membros, ou árbitros, são nomeados por consenso para um mandato de três anos e deverão possuir conhecimentos específicos (técnico-científicos) ou experiência em direito ambiental e suas aplicações. O ACAAN determina ainda que os mesmos não podem possuir vínculos com os Estados ou com a CCA, nem tampouco receber instruções de seus respectivos governos. Cada painel, cuja presidência é determinada pelas partes ou determinada pelo Conselho, é composto de cinco membros.

Em um prazo de 180 dias, é elaborado um informe preliminar, contendo as conclusões e recomendações, que geralmente envolvem a adoção de programas de ação específicos. É possível ainda recorrer da decisão do painel e solicitar que o informe seja reconsiderado. Quando o comunicado final reconhece que houve omissão no cumprimento da legislação ambiental por parte de um ou mais Estados, as partes conflitantes podem estabelecer um plano de ação conjunta que atenda aos interesses de ambos. Se ainda assim um acordo não for possível, poderá ser solicitado novo painel, que poderá aprovar o plano de ação pré-determinado, estabelecer um plano de acordo com a legislação da parte demandada, impor contribuições monetárias ou suspender benefícios. As sanções impostas levam em consideração a natureza e a extensão do dano ambiental, condição econômica da parte que violou o acordo e possíveis ganhos econômicos obtidos com a prática. Finalmente, o painel

pode ser novamente convocado pelo Estado reclamante a fim de verificar o cumprimento da aplicação recomendada.

Além do painel (solicitado pelos Estados membros), outro mecanismo é disponibilizado para fiscalização e solução de controvérsias envolvendo violações do acordo de cooperação ambiental. Este procedimento é denominado petição cidadã e pode ser utilizado por indivíduos e outros atores privados (i.e, não governamentais), como ONGs e empresas.

3.3.6. Petições cidadãs *(citizen submissions)*

O mecanismo de apresentação de denúncias visa à aplicação efetiva da legislação ambiental ao abrir a possibilidade de a sociedade civil desempenhar um papel ativo como denunciante quando um governo parecer estar omitindo-se da aplicação efetiva de sua legislação ambiental. Essa possibilidade é expressa nos artigos 14 e 15 do ACAAN, e se estende a qualquer residente ou organização não governamental estabelecida em qualquer um dos três países. O processo inicia-se com a apresentação de uma petição ao Secretariado da CCA, explicitando a omissão por parte de qualquer um dos três governos federais. A petição é revisada e a própria CCA tem o poder de determinar a realização de investigações ou demandar esclarecimentos ao governo implicado.

Em tese, as petições cidadãs representam um ponto de inserção para atores que normalmente não teriam "voz" nas negociações. Enquanto arranjos com grau muito mais elevado de comprometimento entre os membros (como a própria UE) discutem um possível "déficit democrático" em suas instituições, o Nafta abre a possiblidade de uma participação direta, ainda que a ênfase seja mantida nas sanções contra o dano ambiental e não em sua prevenção. Mas, cabe perguntar: em que medida essa janela aberta para a participação de outros atores torna o Nafta mais "capaz" de tratar de questões ambientais?

4. Conclusões

4.1. Evolução institucional

No que concerne o estabelecimento e implementação de políticas ambientais, pode-se afirmar que o Nafta não experimentou significativas mudanças em seu desenho institucional, uma vez que o acordo prevê, desde o início de sua vigência, o estabelecimento de um órgão ambiental executivo, a Comissão para Cooperação Ambiental. Do mesmo modo, a cooperação ambiental não foi gradativamente incorporada e sim estabelecida simultaneamente mediante um acordo complementar.

A necessidade de formular tal documento para tratar de questões ambientais regionais reflete a importância de determinados atores (movimentos ambientalistas, organizações não governamentais, entre outros) na formulação e evolução da política regional norte americana.

Ao contrário do que sugere à primeira vista, existe uma preocupação com a adoção de políticas de proteção ao meio ambiente na América do Norte, ou seja, uma demanda por regulação nesta área. Essa regulação, no entanto, dá-se muito mais por meio de instituições domésticas e da própria pressão exercida pelo mercado, do que por meio da adesão a tratados internacionais e elaboração de políticas comunitárias, especialmente no que diz respeito à prevenção do dano ambiental e redução das disparidades entre as micro-regiões. Por outro lado, fica claro que o objetivo principal do arranjo é o fortalecimento do comércio e não o estabelecimento de uma agenda comunitária, uma vez que residem na integração comercial as maiores possibilidades de ganhos mútuos.

4.2. Legitimidade e considerações finais

A busca por soluções para problemas ambientais transfronteiriços não é um aspecto novo na América do Norte. Ao longo da história, essa cooperação foi realizada via acordos bilaterais que regulamentavam o uso de recursos compartilhados como bacias hidrográficas, por exemplo, e o gerenciamento de atividades potencialmente prejudiciais ao meio ambiente, como o transporte de resíduos industriais tóxicos.

O fato de o Nafta ser um acordo essencialmente comercial não significa que não possa trazer benefícios em termos de proteção ao meio ambiente. A inclusão de novas esferas políticas não apenas é prevista do ponto de vista teórico – como demonstrado pela perspectiva neofuncionalista, por exemplo – mas também comprovada empiricamente ao se acompanhar a evolução dos acordos de livre comércio.

Por outro lado, a formulação de políticas ambientais depende da ação de grupos de interesse que interagem e fazem pressão no âmbito do Nafta. Se grupos ambientalistas simplesmente se retiram do acordo, caberá a outros atores estabelecer prioridades e determinar linhas de ação a serem seguidas. Como visto no texto, grupos que poderiam lutar por uma agenda pró-ativa retiraram-se das negociações por não perceber o Nafta como fórum adequado para tais discussões, a despeito das pressões iniciais para a inclusão do acordo ambiental. A legitimidade do acordo, entretanto, já é dada pela atuação de outros grupos. Ela é conferida quando atores (empresas, governos nacionais ou provinciais, ou cidadãos) recorrem a seus sistemas de arbitragem ou quando elaboram suas estratégias baseando-se em suas cláusulas, por exemplo. Ou seja, o Nafta não é abalado se grupos com interesse “puramente” ecológico ficam de fora.

No futuro, é possível que haja espaço para a elaboração de uma agenda mais pró-ativa, ou seja, que dê maior destaque à prevenção do dano ambiental e não apenas à arbitragem e investigação de denúncias. No entanto, a estrutura e processos pertinentes ao Nafta indicam que essa agenda só será desenvolvida à medida que exerça impacto nas relações comerciais. Preços, comportamento do consumidor, incorporação de custos referentes a adaptações determinadas pela legislação dos três Estados partes constituem aspectos importantes na

determinação das diretrizes a serem adotadas. Para que uma agenda ambiental norte-americana avance de modo mais significativo é necessário que grupos ambientalistas participem das negociações, utilizando uma linguagem comum aos outros negociadores do Nafta. Ou seja: é preciso que eles traduzam para o jargão econômico-comercial suas reivindicações ecológicas. Nesse processo, determinadas questões serão deixadas de lado devido a esta “impossibilidade de tradução”, mas avanços podem ser esperados em outras questões. Em negociações envolvendo proteção ambiental, acredita-se que mesmo um resultado longe do ideal é melhor do que nenhum resultado. É esse o quadro atual: o Nafta pode não ser “o melhor” acordo para tratar de questões ambientais; no entanto, não há muitas alternativas para se estabelecer iniciativas coordenadas entre os três Estados.

Uma agenda ambiental mais abrangente não é viável no curto prazo. Tal movimento requer maior ênfase no caráter interdisciplinar das questões ambientais, expondo sua relação não apenas com questões comerciais como também com outras agendas que envolvem políticas públicas relacionadas à segurança e redução das desigualdades entre diferentes regiões, por exemplo. Atualmente não se espera que os membros do Nafta, sobretudo os Estados Unidos, permitam tamanha interferência em políticas consideradas de natureza doméstica. Essa ressalva está prevista no próprio acordo de cooperação ambiental em seu artigo 42, o qual afirma que nenhum dispositivo será estabelecido com o objetivo de tornar obrigatória a divulgação de informações ambientais por qualquer um dos Estados membros. Além disso, o acordo não poderá impedir os governos de tomarem as medidas necessárias para a proteção de sua segurança, ponto sensível na presente agenda norte-americana. Finalmente, no nível global, características do arranjo estabelecido entre México e Canadá fazem com que não haja uma posição em bloco acerca das principais questões ambientais globais, impedindo o desempenho do Nafta como ator internacional nessa esfera.

Desde seu estabelecimento em 1994, a CCA não sofreu alterações significativas em sua estrutura ou em relação a suas atribuições. Sua missão continua sendo a proteção de um meio ambiente compartilhado por três Estados, no que diz respeito à relação entre comércio e meio ambiente. Como visto, tal agenda tem se revelado mais ampla do que pode parecer a princípio, uma vez que o comércio envolve não só a venda do produto em si, como também uma série de serviços e tecnologias agregados ao longo do processo, o que compreende, por exemplo, pesquisa e desenvolvimento (e, conseqüentemente, propriedade intelectual), logística, insumos que abrangem desde organismos geneticamente modificados à fontes de energia empregada no processo produtivo – e recursos humanos.

A realização de um balanço da CCA já era prevista no acordo ambiental, que estabelecia que a burocracia e atuação da organização deveriam ser avaliadas quatro anos após o início de suas atividades. Para tanto, foi estabelecido um Comitê de Revisão Independente (CRI), o qual deveria elaborar relatórios e fazer recomendações visando a um melhor funcionamento da CCA, à melhoria das condições ambientais da América do Norte e à obtenção de avanços na agenda comércio/meio ambiente. Tudo indica, porém, que a próxima revisão não trará

mudanças significativas, uma vez que atores com maior interesse na proteção do meio ambiente mantêm-se distantes das negociações. Outro ponto importante é o contexto onde as negociações do Nafta se dão atualmente. Proteção ao meio ambiente, a despeito de sua importância e do desenvolvimento de um aparato burocrático em vários níveis (nacional, regional, global), não é um tema de grande interesse no momento, especialmente se comparado a questões referentes à segurança e liberalização do comércio.

Em relação às instituições regionais encarregadas da proteção ao meio ambiente, a CCA tem se firmado mais como um fórum de arbitragem de questões ambientais relacionadas ao comércio do que uma organização destinada à promoção de uma agenda ambiental positiva e voltada para a melhoria dos indicadores ambientais. O estabelecimento desta agenda, no entanto, envolve maior comprometimento por parte dos Estados membros, diminuição das disparidades observadas entre micro regiões e mais delegação, além do estabelecimento de instituições de cunho comunitário, onde o caráter intergovernamental não seja tão ressaltado.

Outro aspecto que chama atenção diz respeito à participação de cada estado no orçamento da organização, que gira em torno de nove milhões de dólares anuais. Como este é dividido em três partes iguais, fica claro que, em termos relativos, a contribuição mexicana é muito maior que a de seus parceiros. Ou seja, em termos de proteção ao meio ambiente, o retorno obtido pelo México é muito menor, não compensando o montante destinado para este fim. De fato, o país necessita desenvolver instituições isentas que possam aplicar e fiscalizar as normas ambientais. Grupos ambientalistas não possuem tanta força como aqueles que atuam nos Estados Unidos e Canadá. Além disso, possuem maior envolvimento com as dimensões sociais da questão ecológica. Temas como distribuição de terras, proteção e inserção social de populações indígenas, e participação política indicam um interesse em discutir tais questões utilizando uma concepção mais ampla de ambientalismo e "bem-estar ecológico". Resumindo: o conceito de ambientalismo destes grupos impede (ou pelo menos, dificulta imensamente) que a discussão se dê no âmbito do Nafta já que tais grupos não compartilham da visão nem da linguagem dos demais grupos que negociam segundo as regras estipuladas pelo acordo.

A análise das instituições e processos referentes à proteção do meio ambiente no âmbito do Nafta evidencia a ausência de um projeto mais amplo de elaboração de políticas comuns. Há, sim, a decisão de se removerem entraves ao comércio entre os três países que compõem a região. Isso não significa que mecanismos de proteção ao meio ambiente não possam ser pensados; no entanto, é improvável que a elaboração de uma agenda pró-ativa caiba ao Nafta; ao que tudo indica, ela parece estar sendo formada no nível doméstico, junto aos congressos nacionais; através de redes transnacionais paralelas aos governos; no nível global, por meio de acordos ambientais mais abrangentes – dos quais, é importante lembrar, os Estados Unidos freqüentemente mantêm-se à parte. Questões ambientais tiveram, ao longo dos últimos anos, sua importância reconhecida; elas não são mais vistas como marginais, pouco sérias ou estranhas ao *policy-making*. É uma agenda que vem sendo administrada,

como maior ou menor eficiência, por instituições atuantes em diferentes níveis. No entanto, o contexto atual sugere fortemente que divisores de águas ou mesmo avanços notáveis não se darão no curto prazo. Espera-se somente que não seja uma catástrofe ecológica a atrair a atenção para esta área.

Notas

1 Uma abordagem mais abrangente acerca do que constitui uma questão de segurança é discutida principalmente pela escola de Copenhague. Ver, por exemplo: BUZAN, B.;WEAVER, O. & WILDE, J. **Security : a New Framework for Analysis.** Boulder, Colo: Lynne Rienner, 1998.

2 KEOHANE, 1984, p. 51.

3 Neste artigo, Regionalismo significa coordenação entre estados geograficamente próximos. O conceito mais difuso de (sub) região como um domínio identificado por características físicas e identidades culturais comuns (ex. Catalunha, Baviera, País Basco, etc) não se aplica ao caso estudado.

4 A bipolaridade trouxe à tona o conceito de região, como afirma Louise Fawcett: *The Second World War (...) divided the world into two competing spheres. The region as a unit of analysis became important not only in a Cold war Context, but increasingly as a result of the growing assertiveness and self-consciousness of regions themselves* (FAWCETT: 1995, p. 95)

5 HUFBAUER & SCHOTT, 1992, p. 23.

6 HUFBAUER & SCHOTT, 1993, p. xi.

7 Esse prazo pode estender-se a até 15 anos para alguns produtos como calçados, artefatos de cerâmica e vidro, além de algumas frutas e vegetais.

8 Bioma: conjunto dos seres vivos de determinada área, que pode compreender um ou mais ecossistemas.

9 Capítulos 7º, 9º, 11 e 20.

Bibliografia

COLYER, Dale. Environmental Impacts of Agricultural Trade Under Nafta. Annual Meeting of the Southern Agricultural Economics Association. Orlando, Fevereiro de 2002. Cf. http://www.umi.com/proquest.

FAWCETT, Louise & HURRELL, Andrew (eds). **Regionalism in World Politics. Regional Organizations and International Order**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy.** Princeton: Princeton University Press,1984.

KEOHANE, Robert & NYE, Joseph. Power and Independence Revisited. **International Organization**, v. 41, n. 4, Stanford, 1987, p. 725-753.

MATTLI, Walter. **The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond**. Cambridge: University Press, 1999.

MCCORMICK, John. **Rumo ao paraíso. A história do movimento ambientalista.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.

MILANI, C. O meio ambiente e a regulação da ordem mundial. **Contexto internacional**, v. 120, n. 2. Rio de Janeiro, jul/dez 1998, p. 306-308.

SECRETARIAT OF THE COMISSION FOR ENVIRONMENTAL COOPERATION. **North American Agreement on Environmntal Cooperation**. Cf. http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/naaec/index.cfm?varlan=English

ALIANÇAS E COALIZÕES NO ATIVISMO VERDE TRANSNACIONAL

Rafael Duarte Villa*

Resumo

O artigo examina as coalizões e alianças propiciadas por ativistas ecológicos transnacionais, frisando três aspectos-chave: a natureza das coalizões, os recursos disponíveis e mobilizados por estas coalizões e os fatores estruturais que incentivam as alianças, com especial ênfase para a interdependência entre meio ambiente e desenvolvimento.

Abstract

The article examines the coalitions and alliances formed by transnational environmental activists, concentrating on three key aspects: the nature of the coalitions, the resources available and mobilized by these coalitions and the structural factors that influence these alliances, with special emphasis on the interdependence between the environment and development.

1. Uma breve referência teórica

Qual é o papel dos atores não-estatais nas relações internacionais contemporâneas? Uma resposta empírica, dada a ampla visibilidade que alguns deles adquirem, pode levar-nos a acreditar que esses atores adquiriram um impacto decisivo na formação de agendas internacionais. Já uma resposta teórica a essa questão nos alerta contra os excessos de otimismo que tendem a ver em categorias como movimentos sociais, organizações não-governamentais (ONGs), Terceiro Setor e empresas multinacionais, uma constelação de novos sujeitos históricos capazes de subsidiar conceitos novos e de questionar outros. Toda crítica às teorias realistas e institucionalistas relacionada aos atores relevantes que formam parte da estrutura do sistema internacional começa por ressaltar anomalias não explicadas por ambas as respostas.

Na década de 90 surge uma literatura das relações internacionais que engendra uma leitura mais dinâmica das relações que se estabeleciam entre sistema internacional e política doméstica. Antes que níveis de análises autônomas, esses dois planos são concebidos como respondendo a uma lógica *interméstica*[1] (Putnan, 1993; Milner, 1997). Essa literatura relativiza a escolha metodológica entre as teorias da primeira imagem que enfatizavam os elementos intrínsecos ao ator como determinante de sua conduta externa, ou entre as teorias da terceira imagem que enfatizam a prioridade do sistema como variável explicativa dos comportamentos internacionais (como o neo-realismo e o neo-institucionalismo).

A contribuição das teorias de dois níveis, como a de Putnam, permitiu não só visualizar o impacto da esfera doméstica na política externa como também mostrar os jogos de coalizões, alianças e alinhamentos que se estabeleciam no plano doméstico entre atores nacionais e seu impacto no resultado político externo. Ou também o contrário, como esse

Rev. Cena Int. 6 (1): 127-150 [jun 2004]

* Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP).

mesmo jogo de alianças e de alinhamentos processados no nível externo podia afetar o resultado político nacional.

Considerando-se a temática deste artigo, importa ressaltar que esses tipos de enfoque resultaram em pesquisas mais microscópicas, mostrando que as alianças, coalizões e os alinhamentos não se operavam somente entre atores estatais, como pregava o velho realismo. Em arenas diferenciadas daquelas de segurança nacional, desarmamento e corrida armamentista era possível observar uma manifestação de interesses e preferências de atores societais, nacionais e transnacionais, que instrumentalizava também o jogo de coalizões, visando a satisfação de suas preferências domésticas ou internacionais.

Desta maneira, em negociações *intermésticas* de arenas como meio ambiente, direitos humanos, migrações internacionais, questões de saúde pública, entre outros, o movimento de atores não-estatais passou a ser uma estratégia usada com regularidade entre os atores, articulando alianças que levassem à satisfação de seus objetivos (apresentados na maior parte das vezes como universais), tendo como alvo dessa estratégia não só o sistema estatal mas também outros subsistemas, como o intergovernamental e às vezes o próprio transnacional. Não é exagerado dizer que com isso foi questionada outra idéia comum em quase todos os enfoques teóricos que precedem as teorias dos dois níveis, que limitavam a definição de atores relevantes do sistema internacional ao Estado.

Não que o Estado deixasse de ser o ator fundamental e a principal categoria de análise da teoria das relações, mas uma hipótese importante que pode emergir é que a definição do que podemos chamar de atores relevantes ou essenciais do sistema internacional passou a ser uma função da arena específica em que atuam. Quem negaria então a importância dos atores não-estatais ecológicos na mobilização de estratégias que conduzem ao estabelecimento de alianças e alinhamentos tanto no plano doméstico como internacional? Desta maneira, embora na perspectiva histórica os atores não-estatais transnacionais não tenham amadurecido ainda a ponto de podermos falar numa teoria do ator não-estatal, não se verifica que não sejam importantes para a teoria, sobretudo para aquela que trata de coalizões. A partir de uma abordagem que aproveita dados de atuação de grupos não-estatais nos últimos 25 anos, nosso próximo passo é fazer uma análise teórico-empírica que frise as estratégias desenvolvidas por coalizões de ativistas ecológicos. Interessa-nos apreender a ação, recursos e contexto externo dos ativistas verdes via coalizões e alianças e não a descrição das características internas destas coalizões.

2. A natureza das coalizões e alianças dos ativistas verdes

Quantitativamente, a ação do movimento ambientalista internacional é muito ativa. Um bom exemplo seria a ampla participação de delegados das ONGs nas “conferências sociais globais”, realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) sobre meio ambiente, nas quais manifestam sua presença através de fóruns paralelos, como adidos das delegações

oficiais ou como observadores nos eventos oficiais. Foram 20 mil delegados na Conferência Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, ou Rio-92 (Villa, 1999: 63). Na Conferência Mundial de Desenvolvimento Sustentável de setembro de 2002, ou Rio+10, "llegaron más de 9.000 delegados de gobierno, 8.000 representares de la sociedad civil y 4.000 periodistas de todo el orbe" a Johanesburgo.[2] No entanto, a participação e a institucionalização quantitativa não implicam necessariamente que os ativistas verdes formem parte da estrutura de *political decison making* nessas conferências globais sobre meio ambiente, posto que organizações como Programa Ambiental das Nações Unidas (PNUMA) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) aplicam critérios de seletividade para participação nos eventos e nos comitês oficiais em que se decidem os lineamentos dos chamados planos de ação, que emergem de cada cúpula organizada pela ONU.

Também a participação dos ativistas ambientais não é indicativo confiável de que se aumente o *desempenho institucional* dos regimes internacionais de meio ambiente[3], que os ativistas ambientais procuram influenciar com sua participação. De outra parte, o desempenho institucional desses regimes depende dos interesses e acordos mais amplos dos atores estatais e não do voluntarismo muito comum nesses movimentos ativistas. Desta maneira, a coalizão de ONGs ambientais presentes na Conferência Mundial de Desenvolvimento Sustentável de 2002 não hesitou em concordar com as instâncias diretoras do PNUD sobre o fracasso dessas cúpulas pela pouca eficácia na implementação dos acordos.[4]

Porém, o que interessa notar é que a institucionalização da participação desde dentro (a partir de suas próprias organizações, como os fóruns paralelos) ou desde fora (participando da estrutura oficial montada por entidades como o PNUMA) é viabilizada porque essas organizações ambientais incorporam um discurso que é muito sensível ao cotidiano dos indivíduos. Essa clara natureza sociológica permite aos atores transnacionais não-governamentais tornarem-se expressões críticas de demandas societais globais ambientais. De outro lado, o ativismo institucionalizado é viabilizado também pelo baixo interesse, ou ausência, das instâncias de representação que, em tese, deveriam ser assumidas pelos representantes eleitos através dos mecanismos eleitorais nacionais, como foi notável na Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992: "os grandes ausentes da Conferência do Rio foram precisamente os parlamentares (...). Os organizadores da conferência se preocuparam em garantir a presença das ONGs, mas se esqueceram de um 'pequeno' detalhe: convidar os legítimos representantes da sociedade civil" (Guimarães, 1992: 98).

É importante destacar também que essa institucionalização da participação quantitativa é um bom ponto de partida para contextualizar as condições nas quais a procura por alianças e coalizões entre grupos ambientalistas, e além deles, tem ocorrido. Quais são as condições nas quais se opera o insucesso das coalizões de ambientalistas? Podemos então admitir que essas condições têm a ver com a natureza das alianças, os recursos de que dispõem e os fatores estruturais (externos) nos quais são inseridos.

A literatura sobre alianças costuma classificar as coalizões em temáticas (*issue-oriented*) ou abrangentes (quando a coalizão é atravessada pela negociação de uma diversidade de temáticas interdependentes) (Nartikar, 2003; Nartikar & Woods, 2002). Essa mesma literatura procura sustentar que o primeiro tipo de coalizões é mais estável e eficaz pela concentração da agenda num único aspecto, dando mais margem para barganhas, enquanto que o segundo tipo tenderia a propiciar defecções e veto dos atores (*veto player*) porque o equilíbrio atingido num ponto da agenda pode não se constatar para um outro ponto limitando o tamanho do *win-set* na negociação (Putnam, 1993; Milner, 1997). Certamente, as coalizões ambientais tendem a ser do primeiro tipo.

Deve-se agregar que, quanto à natureza das coalizões temáticas, estas podem ser internas aos próprios atores não-governamentais, isto é, restritas a eles mesmos ou amplas (incluindo outros atores, sejam transgovernamentais ou estatais). No primeiro caso, chamado pela literatura de *coalizão bloco*, as alianças apresentam coerência interna, são mais sólidas quando atravessadas por identidades sobre valores (ou ideologias) compartilhadas por todos (Nartikar & Woods, 2002). O processo de criação dessas identidades é bem conhecido. Numa primeira fase, os atores transnacionais têm como âmbito de atuação a sociedade nacional, em que se destacam, geralmente, no papel de consciência crítica de um problema de natureza ambiental. Ou, como prefere Hertz, o exercício de sua influência se dá, num primeiro momento, através de um *locus* cultural e social no interior das fronteiras nacionais (Hertz, 1988: 77).

À medida que os grupos societais percebem que sua motivação para a atuação nacional é também um problema que ultrapassa as fronteiras nacionais, estabelecem-se contatos pessoais e institucionais com as organizações congêneres de outros países, e este momento permite a criação de identidades coletivas globais a partir das organizações nacionais, estas passando agora a agir como subunidades transnacionais identificadas como porta-vozes críticos. A *Friends of the Earth* serve bem para exemplificar. Ela é uma rede de ONGs locais de 70 países que se unem em torno de campanhas comuns, envolvendo diversas organizações, que influenciam tomadas de decisões no nível local e outras vezes tentando influenciar decisões internacionais.

No segundo caso, que inclui alianças com outros atores e que tem sido chamado de *type-alliance*, não existem identidades que perpassem a aliança, misturando-se, no entanto, interesses nacionais com transnacionais (Nartikar & Woods, 2000). O mesmo risco de defecção ou de *veto player* pode estar presente com mais probabilidades neste segundo tipo de coalizões, embora é claro que o que permite a coalizão entre atores de naturezas distintas seja uma estratégia integrativa que mostra que certas metas em comum são compartilhadas, apesar dos interesses que os separa[5]. Este foi o caso da discussão para a Antártida de um regime internacional de meio. Nesses casos, atores ecológicos, comandados pelo Greenpeace[6], se organizaram na Coalizão Antártica e do Oceano Ártico (ASOC) e agiram com muita eficácia – estabeleceram uma aliança com atores estatais como a França e a Austrália para influenciar

a redação do Protocolo de Madri, de 1991, regime este dos países do Tratado Antártico[7] que congelou por 50 anos qualquer possibilidade de prospecção mineral na Antártida (Villa, 2004). Esse tipo de ação transnacional bem sucedido quanto às estratégias confere legitimidade teórica à teoria das coalizões temáticas.

Mas, por outro lado, as coalizões temáticas e de bloco nem sempre refletem eficácia nas estratégias porque em questões de meio ambiente elas podem se ver limitadas por uma discussão que opõe as percepções dos ativistas ambientais na administração dos bens públicos globais, como os santuários ecológicos, com a visão dos planejadores de políticas públicas dos governos sobre a temática do desenvolvimento nacional. Um exemplo interessante deu-se no Brasil através da aliança entre organizações ambientalistas brasileiras e americanas (particularmente a *Environmental Defense Fund*, *National Wildlife Federation* e *Sierra Club*) em torno do projeto de construção da estrada Porto Velho-Cuiabá. Em 1981, o Banco Mundial aprovou o financiamento do asfaltamento da BR-364, que liga Cuiabá a Porto Velho. Como havia sido previsto por algumas entidades ambientalistas, o projeto originou um impacto negativo sobre bosques e populações indígenas. Indo mais fundo na questão, trata-se de um dilema de ação coletiva que contrapõe uma visão universalista dos bens públicos globais (representados pelos ambientalistas) versus uma visão que sustenta o desenvolvimento como um bem público nacional (na percepção do governo brasileiro).

Alguns exemplos mostram como uma coalizão abrangente pode ver limitada a sua capacidade de influenciar a agenda se o caráter normativo da proposta é descolado do contexto de interesses de outros atores estatais e transnacionais, como empresas multinacionais. Um exemplo desse limite que atinge propostas de agendas desse tipo pode ser lembrado na Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, na qual a proposta das ONGs ambientalistas – feita em coalizão com organizações intergovernamentais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) – de que os países do Norte deveriam pagar uma "dívida ecológica" aos países do Sul, por serem os primeiros responsáveis por um padrão de desenvolvimento e de tecnologia geradora de boa parte dos desequilíbrios ecológicos e da pobreza dos segundos (Guimarães, 1995: 117).

Ao problematizar as propostas normativas que são altamente conflitantes com o que os atores podem ceder, a teoria aplicada às condições do estabelecimento de coalizões (para diferentes grupos de atores) destaca três elementos que devem ser observados nas estratégias dessas coalizões para serem eficazes: 1) divisão de tarefas que tende a aumentar o grau de identidade; 2) criação de interesses e identidades acima dos particularismos dos grupos; e 3) uma agenda de demandas moderadas, que tornem viável o objetivo (Zisk, 1988; Lipset e Rokkan, 1967; Rodrigues, 1993). No exemplo comentado no parágrafo anterior, é bem verdade que a terceira condição estava ausente. Mas também deve se destacar que esse tipo de agenda proposto, que hoje chamaríamos de "não-realista", também é influenciado pelo contexto e pela conjuntura histórica na qual se inscrevem. O fim da Guerra Fria e o clima de ativismo

que precederam à Rio-92 geraram expectativas positivas a tal ponto que os parâmetros do normativo pouco se correspondiam aos interesses de alguns atores estatais tanto do mundo desenvolvido como em desenvolvimento e de interesses transnacionais.[8]

No entanto, estratégias compensadoras aos insucessos podem ser geradas quando o insucesso é transformado num capital social de aprendizado[9]. Isso foi o que aconteceu em 1984 quando o governo brasileiro apresentou um projeto de financiamento ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a construção da ligação Porto Velho-Rio Branco. Antes, em 1980, o governo brasileiro tinha conseguido o financiamento para a BR-364 (Cuiabá-Porto Velho), projeto esse que ao ser implementado originou sérias conseqüências ao meio ambiente e às comunidades locais de agricultores e populações indígenas. A possibilidade de que os mesmos resultados originados da construção da BR-364 viessem a se repetir originou uma forte reação de entidades ambientalistas brasileiras e americanas e de organizações dos povos indígenas.

A partir daí, as pressões foram dirigidas tanto ao governo brasileiro quanto ao BID: "Embora o governo brasileiro aceitasse em 1985 as condições do BID, a implementação do projeto estava longe daquilo que tinha sido acertado, resultando na resistência organizada da coalizão ambientalista. No início de 1987, os representantes dos seringueiros, dos indígenas, dos ambientalistas e dos antropólogos brasileiros realizaram uma pressão sistemática sobre todos os organismos brasileiros comprometidos com o projeto; similar estratégia de pressão foi desenvolvida na assembléia anual do BID. (...) Como resultante desta pressão, o BID suspendeu os desembolsos financeiros em dezembro de 1987 (...)". (Viola, 1992: 148)

Um aspecto importante para o sucesso das estratégias ambientalistas é, sem dúvida, os recursos de que dispõem. Nesse aspecto, os ativistas ambientalistas têm sido prolixos na sua produção. Vejamos quais são esses recursos arregimentados e mobilizados pelos ativistas verdes.

3. Os recursos mobilizados nas coalizões

Discutimos de maneira mais ampla em outros trabalhos (Villa, 1999a: 59-63; Villa, 1999b: 23-5) que os atores não-estatais transnacionais valem-se de um dos meios da política na sua atuação internacional: a criação de consensos. De outro lado, os atores transnacionais carecem da força material do Estado (que é a outra face do poder político). À geração de consenso denominamos de *influência*. Os ativistas verdes, verdadeiros *profetas dasarmados* parodiando a Maquiavel, são capazes de exercer influência no nível da transnacional quando têm "a capacidade de determinar certos resultados independentemente das estruturas formais de autoridade", como sugere Tomassini (1984). Dessa forma, a categoria *influência* torna-se a chave que permite medir e explicar em termos mais concretos (e sobretudo menos apocalípticos para o Estado nacional) o alcance efetivo da ação transnacional pública.

De outro lado, os atores transnacionais públicos não estariam interessados em estabelecer formas diferenciadas de poder político ou em concorrer por ele mas se interessariam por orientar sua ação política de tal forma a gerar consenso em torno de processos globais e transnacionais. A categoria de influência torna-se assim o meio específico da ação política dos atores transacionais. Ora, qual é a estrutura empírica da categoria de influência que permite visualizar a ação do ator transnacional? Em outras palavras, o que permite o deslocamento do conceito abstrato de influência para parâmetros concretos em processos transnacionais? Essa problemática está relacionada diretamente com os recursos de que dispõem e mobilizam efetivamente esses atores. A agenda ambiental global e o ativismo verde, via coalizões, é um bom cenário para mostrar a estrutura da influência transnacional em ação.

As coalizões, para terem sucesso, requerem a mobilização de todo um conjunto de recursos, embora nem sempre apareçam juntos. Em primeiro lugar, a mobilização de recursos extra-coalizionais tais como conjuntura e opinião pública são importantes para atingir resultados eficazes. A vitória que obteve a Coalizão Antártica e do Oceano Ártico (ASOC), em aliança com a França e a Austrália, ao conseguir incluir no Protocolo de Madri de 1991 uma cláusula que declara a Antártida como "reserva natural voltada para a paz e a ciência" (Villa, 2004: 143), foi muito influenciada por três causas, todas de ordem conjuntural e extra-coalizional: 1) a memória trágica de alguns fatos envolvendo as multinacionais do petróleo, entre esses, o desastre ecológico produzido na Alasca por um petroleiro da Exxon Valdez, em 1989; 2) o clima de intenso ativismo ecológico que precedeu a Rio-92; e 3) as eleições nos EUA de 1991, em que Al Gore, vice-candidato na chapa do democrata Bill Clinton, também assumia uma posição de ativista ecológico internacional, chegando a propor uma espécie de Plano Marshall para o meio ambiente dos países pobres e em desenvolvimento através da criação de um fundo de investimento de 100 bilhões de dólares.[10]

Também podem ser citadas como exemplo de aproveitamento de conjuntura as pressões que fizeram as coalizões ambientalistas mexicanas que se negavam a aceitar a construção de uma auto-estrada na reserva ecológica dos Chimalapas, no sudoeste do México, considerado talvez o maior ecossistema do país. Uma coalizão de indígenas e ecologistas agrupadas no *Comité Nacional para la Defensa de los Chimalapas*, aproveitando "momentos cruciais, eventos e aliados estratégicos [como] a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro", conseguiu tornar visíveis internacionalmente suas pressões para deter a construção da auto-estrada e exigir a delimitação de uma reserva camponesa em Chimalapas (Umlas, 1998: 172).

A ação direta pode ser um recurso interno de *reforço* às coalizões temáticas para mobilizar a opinião pública. Esse tipo de recurso consiste na execução de ações nos próprios lugares onde se desenvolvem os projetos considerados não-procedentes, embora esse método não seja universal a todos os grupos, como no caso do *Worldwide Fundation* (WWF) que prefere a política de *lobby*. Mas, comumente, nas coalizões de bloco sob a liderança de

outras importantes organizações como o Greenpeace, costuma-se reforçar as campanhas de mobilização da opinião pública com o uso desse método. Vale lembrar, a título de ilustração, o incidente de Mururoa, sob a jurisdição da França, em 1985, que teve o envolvimento do governo francês no afundamento da embarcação "Rainbow Warrior", da ONG *Greenpeace*, trazendo sérias conseqüências para o gabinete francês, além do fato de que o embaixador francês na Nova Zelândia chegou a ser advertido diplomaticamente com "pedido de retirada", já que o barco estava em águas do porto de Auckland, sob jurisdição da Nova Zelândia (Trevisam, 1988). Nos anos 90, o *Greenpeace* fez uso dos mesmos métodos na França para tentar deter a ação do governo de Chirac de levar a cabo testes nucleares na mesma região de Mururoa, ou nas suas campanhas na Amazônia se amarrando a grandes árvores em protesto pelo desmatamento causado por empresas madeireiras.

Um segundo recurso mobilizado pelos ativistas transnacionais é de ordem epistêmica, com evidências científicas apresentadas para sustentar impactos ambientais localizados ou globais. O sucesso das alianças pode depender do que o pensamento construtivista de Adler e Hass (1992) tem chamado de *comunidades epistêmicas.*[11] Como argumentam Goldstein e Keohane (1993), idéias são importantes como *road maps* para orientar resultados políticos quando recolhem experiências bem sucedidas em outros casos. No caso dos clorofluorcarbonos (CFCs), as evidências recolhidas em meados da década de 80 pelo *British Antartic Survey* e por um relatório conjunto da *U.S National Aeronautics and Space* (NASA) e pelo PNUMA reforçavam a tese da existência de um buraco em cima da camada de ozônio causado pelos aerossóis liberados pelos CFCs. Esses achados científicos vieram a reforçar a tese dos ativistas ambientais da ASOC sobre as relações sistêmicas entre a presença humana sem planejamento na Antártida, os efeitos dos CFCs e as mudanças no nível dos oceanos (decorrentes da alteração climática da Antártida).

Como sustenta Peter Hass em trabalho dedicado à temática dos CFCs e o a influência das comunidades epistêmicas: "Em relação aos *decision-makers* de política externa as incertezas sobre as causas do problema e possíveis conseqüências, a comunidade epistêmica foi amplamente responsável em identificar e chamar a atenção para a existência de ameaças à camada de ozônio e por pontuar acuradas escolhas políticas para sua proteção" (Hass, 1992: 158). Mas que isso, como o próprio Hass destaca, a bem sucedida coordenação de políticas para proteger a camada de ozônio "foi fortemente influenciada [por uma coalizão formada] pelo ativismo de uma comunidade epistêmica ecológica, um *network* de conhecimento de especialistas que compartilharam crenças sobre causas e efeitos, testes de validação, valores e perseguiam metas políticas comuns". (*Ibid*.b p. 157)

É importante destacar um elemento importante que aparece implícito nas palavras anteriores de Hass. Isto é, em certas circunstâncias os próprios ativistas incorporam o *rol* de comunidades epistêmicas. Em 1988, o Greenpeace produziu um substantivo relatório, produto de sua Expedição Antártica (1987-1988) demonstrando que a quase totalidade das bases presentes na Antártida não só não cumpriam o Código de Conduta para Bases e

Expedições senão que, além disso, inauguraram práticas como a queima de lixo a céu aberto, inclusive de plásticos, o despejo de esgoto sem prévio tratamento das bacias circundantes e a disposição de resíduos no gelo na espera do derretimento na primavera. A minuciosa inspeção do Greenpeace constatou, como já o tinha feito a *Science National Foundation* dos Estados Unidos (NSF), que “as bases Palmer e Mc Murdo (da Inglaterra e EUA, respectivamente) (...) não cumpriam o Código de Conduta no que diz respeito à disposição de resíduos”. (Greenpeace, 1988)[12]

Porém, as evidências científicas também podem servir, no sentido contrário, para reforçar teses opostas às sustentadas pelas coalizões ambientais. As tentativas de formular um regime internacional que administre as mudanças climáticas globais (a exemplo de Kyoto) têm sido geralmente contestadas pelo argumento dos *decision-makers* dos EUA sobre a falta de evidências científicas sólidas. O argumento científico, que embaça o discurso político, se baseia nas incertezas dos achados científicos quanto aos seguintes pontos: 1) desconhecimento preciso dos ciclos naturais e dos efeitos humanos sobre os ciclos naturais; 2) desconhecem-se os elementos que atuam como *feedback* e que aceleram ou diminuem as taxas de mudança climática; e 3) a maior incerteza é se existe efetiva mudança climática global, que implicaria que dado equilíbrio fosse atingido antes de um novo equilíbrio ser alcançado. (Helman, 1990: 195-7)

Esse argumento político, que também reflete as demandas de grupos domésticos econômicos internos, mostra claramente que os recursos epistêmicos podem ser acionados para neutralizar o discurso ambientalista. Como o próprio Peter Hass (1990) tem admitido, as comunidades epistêmicas informam também as instâncias políticas das agências estatais encarregadas da formulação de políticas públicas sobre meio ambiente e desenvolvimento. Também a neutralização da ação do movimento verde mostra que nem sempre os atores estão prestes a reconhecer, por analogia, que idéias epistêmicas bem sucedidas num *issue*, como poderiam sustentar Goldstein e Keohane (1993), sirvam como *road maps* para ser duplicadas num outro *issue*. Daí por que o modelo bem sucedido do regime internacional dos CFCs, que se baseou na forte influência dos resultados obtidos pelas comunidades acadêmicas, pouco tem servido de exemplo para guiar uma solução homóloga para o caso do aquecimento global.

A procura de evidências científicas que reforcem a argumentação de um ou outro lado passa a ser assim uma espécie de corrida contra o tempo, que pode render ganhos quando usadas em organismos multilaterais de arbitragem de regras solidamente institucionalizadas e, portanto, vinculantes para os atores. Uma polêmica recente, envolvendo a União Européia e ambientalistas, de um lado, e os Estados Unidos, de outro, ilustra bem o que queremos dizer com isso: os Organismos Geneticamente Modificados (OGMs). É possível na Organização Mundial de Comércio (OMC) invocar o Princípio de Precaução, que permite aos países bloquear a importação de qualquer produto oferecendo riscos à saúde pública com base nas *Sanitary and Phitossanitarius Measures* (SPS) dessa

instituição. A União Européia e organizações ambientalistas pediram a abertura de um painel na OMC contra os EUA, país exportador do *hormônio bife (*que é um OGM). O painel acabou julgando a favor dos EUA. O SPS foi usado pelo painel da OMC em favor dos EUA e a argumentação foi exatamente que a UE e ambientalistas não haviam produzido evidências científicas suficientes para demonstrar os danos à saúde pública por parte dos Organismos Geneticamente Modificados em questão. (Weinstein e Charnovitz, S., 2001)

Também a mobilização de recursos discursivos tem um *rol* importante nas alianças e coalizões promovidas por grupos ambientalistas. A mobilização desse recurso está vinculada a uma agenda de demandas de claro cunho normativo. A mobilização do recurso discursivo/simbólico decorre da identidade intersubjetiva universalista que atribui para si o movimento ambientalista. De acordo com Fuks, "uma das características que o movimento ambientalista julga distingui-lo dos demais movimentos sociais é sua universalidade. Ao contrário do movimento negro, feminista ou operário, o movimento ambientalista declara-se como, virtualmente, um movimento constituído por todos os cidadãos do mundo" (Fuks, 1996: 189). Essa identidade dos movimentos ambientalistas os define, portanto, como um típico demandante de bens globais ambientais e de políticas públicas da mesma natureza, demandas essas que tentam ser institucionalizadas em fórmulas tais como patrimônio comum da humanidade.

Essas fórmulas universalistas são importantes porque conferem legitimidade ao discurso ambientalista. Como tem mostrado o trabalho de Elizabeth Dore, na obra **Green Guerrillas: conflitcs and initiatives in Latin America and the Caribbean**, editado por Hellen Collinson, houve uma evolução na percepção de que o discurso ambientalista poderia ser uma boa oportunidade para revestir uma ação com legitimidade social. "Em 70 não existiam vozes legítimas reivindicando a preservação das florestas. Em 1990 nenhum grupo que procure legitimidade poderia opor-se a esta palavra" (Dore, 1996: 15).

Finalmente, na ordem dos recursos de ação devem se ressaltar também as campanhas organizadas pelas coalizões ambientalistas. Este tipo de recurso tem sido utilizado com muita eficácia, por exemplo, nos constantes envolvimentos públicos com empresas multinacionais. Alguns casos mais recentes ilustram de maneira muito clara a forma como as campanhas dos ativistas ecológicos conseguiram mudar as políticas de produção e de mercado de algumas multinacionais. Em 1990, a multinacional *Uniroyal Chemical Company* deixou de produzir o agente químico *alar*, usado na conservação de maçãs, depois que grupos de ativistas como o *Ralph Neder's Public Interest Research Group* (PIRG) e o *Natural Resources Defense Council* (NRDC) organizaram uma campanha pública maciça nos Estados Unidos e no mundo todo (Wapner, 1995: 326-38). Em 1994, a NRDC produziu um estudo segundo o qual o *alar* produzia riscos de câncer 240 vezes mais altos do que supunha a Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (EPA). O estudo em questão foi apresentado no programa **60 Minutes** da rede de televisão CBS. Ainda mais: os ativistas pressionaram os supermercados a parar de vender maçãs contendo *alar*. O efeito foi

devastador: a demanda de maçãs caiu significativamente e seus preços chegaram a níveis muito baixos, resultando em perdas por 135 milhões de dólares só no Estado de Washington. Esses efeitos e as pressões dos ativistas levaram a Uniroyal Chemical Company a parar de produzir a substância no mundo todo.

O caso da *Uniroyal Chemical Company* não constitui, entretanto, um caso isolado da mobilização do recurso da campanha. Em 1991, a multinacional McDonald's Corporation decidiu parar de produzir sua tradicional caixa para hambúrguer, visando não usar mais materiais como espuma e plástico. Ambos teriam na sua composição química o gás CFC, responsável pelo buraco na camada de ozônio. A decisão da McDonald's foi o resultado da pressão de uma coalizão de grupos ambientalistas como *Earth Action Network* e *Kids Against Polution*, que organizaram um "abaixo-assinado" no qual as pessoas assinantes sugeriam à McDonald's usar sacolas para servir o hambúrguer. Na esteira dessa campanha, os ativistas ecológicos aproveitaram para protestar contra as políticas ambientalistas da multinacional no mundo, de tal forma que ela se viu forçada a estudar formas de reduzir os detritos sólidos produzidos por seus 11.000 restaurantes espalhados pelo mundo (Wapner, 1995: 326). É claro que os "diretores da McDonald's não acreditam que faça muito sentido, ecológico ou econômico, parar de usar as caixas construídas à base de espuma e plástico (ou controlar os dejetos sólidos). Mas eles estão respondendo a pressões dos ativistas" (Wapner, 1995, 327).

Atualmente, a ação das campanhas das coalizões tipo bloco é favorecida também pelo que Roberto Keohane e Joseph Nye, na mais nova versão de **Poder e Interdependência**, têm chamado de *network´s thickness* ou *espessura de rede*. Esta categoria é usada pelos autores para denominar uma situação em que tenha havido um incremento da intensidade entre as redes (*netwoks*), no nível dos processos e dos atores. "Tudo está conectado a tudo". O econômico, a agenda social e o ambiental se interceptam transversalmente enquanto redes. O que caracterizaria ao globalismo contemporâneo, que é o contexto no qual os autores tentam atualizar e reinterpretar sua obra escrita em finais de 70, é um alto grau de *espessura*, na medida em que diferentes tipos de interdependência se interceptam com intensidade em vários pontos. Desta maneira, os efeitos numa arena social podem ter profundos impactos numa arena ambiental e vice-versa. (Keohane & Nye, 2001: 243)

O debate em torno da relação entre população, meio ambiente e direitos reprodutivos exemplifica bem a *espessura de rede* e como tal *espessura* pode ser funcional às coalizões ambientalistas. De um lado, localizam-se aquelas organizações – principalmente as ONGs ambientalistas americanas de viés conservador – que sustentam um argumento neomalthusiano, segundo o qual "existe uma relação direta e quase mecânica entre o crescimento populacional e o aumento da pobreza, escassez de alimentos e crise ambiental global", sem levar em conta "(...) os níveis extremamente diferenciados de padrões de produção, e de controle e acesso aos recursos entre as diferentes classes sociais (...)". A partir de diagnósticos desse tipo, "a formação de alianças entre importantes setores do ambientalismo norte-americano e de entidades de planejamento familiar fortaleceu

imensamente o poder de mobilização das teses neomalthusianas junto à opinião pública e às agências provedoras de recursos para o controle populacional". (Mello, 1995: 172)

Uma das problemáticas contemporâneas onde a *espessura de rede* é quase auto-evidente é a interdependência entre meio ambiente e desenvolvimento, o que tem sido aproveitado com bastante *expertise* pelas redes de ativistas ambientais transnacionais. Mas a interdependência entre meio ambiente e desenvolvimento chama a atenção para o efeito dos fatores estruturais (ou contextuais) sobre as coalizões. Antes observemos alguns desdobramentos sobre a institucionalização internacional da interdependência dessas duas arenas.

4. Desenvolvimento e meio ambiente: os fatores estruturais como incentivos às coalizões

De uma perspectiva institucional, a discussão introduzida pelo **Relatório Brundtland** da ONU em finais da década de 80, chamando a atenção para os estreitos vínculos entre desenvolvimento sustentado e meio ambiente[13], foi decisiva. O relatório é quase taxativo ao identificar os desníveis de desenvolvimento como uma das principais causas e, ao mesmo tempo, um dos principais efeitos dos problemas ambientais. A disparidade de desenvolvimento fica evidente na distribuição *per capita* da renda mundial. Para 1984, as economias de alta renda chegavam a ter um rendimento *per capita* na faixa média de 11.320 dólares, enquanto que havia países de baixa renda com um rendimento *per capita* de 190 dólares (Banco Mundial, 1986). Portanto, o relatório considera inútil tentar abordar esses problemas fora de uma perspectiva mais ampla, a qual teria que enfocar, necessariamente, os problemas subjacentes à pobreza mundial e à desigualdade internacional. Em outras palavras, se em décadas passadas tivemos de assistir ao aumento acentuado da interdependência econômica das nações, agora os desequilíbrios ambientais globais acrescentam um novo tipo de complexidade, que poderia ser chamado de interdependência ecológica. Esse tipo de interdependência pode ser entendido no sentido definido por Keohane & Nye (2001), isto é, como efeitos e custos recíprocos que derivam da interação dos atores, mesmo quando estes não sejam equivalentes, o que gera a chamada interdependência complexa ou assimétrica.

O **Relatório Bluntland** é claro ao destacar este tipo de interdependência assimétrica quando analisa as relações desiguais entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento em torno do meio ambiente. Os países em desenvolvimento têm de atuar num contexto em que se amplia o fosso entre a maioria das nações industrializadas e em desenvolvimento, em matéria de recursos; sendo que o mundo industrializado já usou grande parte do capital ecológico do planeta. "Essa desigualdade é o maior problema ambiental da terra". Porém, ao contrário do que se poderia pensar, a relação entre meio ambiente e desenvolvimento se fez evidente pouco tempo atrás:

> “Os problemas ambientais com que nos defrontamos não são novos, mas só recentemente sua complexidade começou a ser entendida. Antes, nossas maiores preocupações voltavam-se para os efeitos do desenvolvimento sobre o meio ambiente. Hoje, temos de nos preocupar também com o modo como a deterioração ambiental pode impedir ou reverter o desenvolvimento econômico. (...) O ímpeto menos acelerado da expansão econômica e a estagnação do comércio mundial na década de 80 desativaram a capacidade de todas as nações para reagirem e ajustarem-se. Os países em desenvolvimento que dependem da exportação de produtos primários foram especialmente atingidos pela queda desses produtos. Entre 1980 e 1984 esses países perderam cerca de US$ 55 bilhões nas suas exportações devido à queda dos preços de produtos primários, e o golpe foi sentido mais profundamente na América Latina e na África”. (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988)

Como conseqüência desse período de menor crescimento da economia mundial, ligado a obrigações maiores como o serviço da dívida externa e um declínio nos fluxos de financiamento, muitos países em desenvolvimento passaram a enfrentar graves crises econômicas. De fato, mais da metade destes países teve seu Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* reduzido no período de 1982-1985, sendo que para o conjunto dos países em desenvolvimento o PIB *per capita* caiu cerca de 10% nos anos 80.

Nesse clima de crítica e autocrítica de organizações multilaterais como a ONU sobre as responsabilidades com o desenvolvimento dos países pobres e em desenvolvimento, os atores não-governamentais ambientalistas transnacionais fizeram, de um lado, uma apropriação do discurso do desenvolvimento e, de outro, uma janela de oportunidades para ter um foco concreto e visível na sua ação coletiva. Quer dizer, a discussão crítico-global sobre o desenvolvimento deu oportunidade a tais atores para avançar do discurso à ação, sobretudo como canais privilegiados de gerenciamento de projetos de desenvolvimento assim como canalização de recursos para implementar projetos sociais e/ou ambientais em comunidades locais dos países mais pobres ou em desenvolvimento. Essa tarefa se viu facilitada porque tanto os organismos internacionais como o PNUD e o PNUMA, embora tivessem que executar diretamente os projetos em países pobres e em desenvolvimento, acabam praticamente terceirizando essa função regulamentar em *executings agencies*, como mostrado para o caso do PNUD por alguns pesquisadores da problemática do desenvolvimento. “O PNUD limita-se na maior parte dos casos à função de órgão financeiro, conferindo fundos necessários para cobrir os custos internacionais (custos de operacionalização) de projetos, cuja execução vem confiada às agências de execução (*executing agencies*) do Sistema das Nações Unidas e, também, a partir de 1984, às ONGs internacionais que tenham caráter consultivo junto à ECOSOC [Conselho Econômico e Social da ONU].” (Natividade, 2003: 50)

Reforçando essa tendência a repassar o gerenciamento de projetos a *executing agencies*, foi institucionalizado pelas agências multilaterais de desenvolvimento como PNUDA e PNUMA, pelas agências internacionais de financiamento ao desenvolvimento como o Banco Mundial e, nos 90, pela União Européia, o conceito de cooperação descentralizada, que frisa

o envolvimento de instâncias multilaterais e organizações não-governamentais na execução de projetos para os países pobres e em desenvolvimento.

O resultado imediato foi que os países da OECD e dos organismos multilaterais passaram a estabelecer acordos informais com as ONGs ambientalistas de maiores recursos humanos, técnicos e financeiros, tais como a *WWF, OXFAM, Earth of Friends*, entre outros, para que como receptores de recursos fizessem também o papel de organismos executores de projetos. Nessa função de *executing agencies* em 1975, e no marco da cooperação descentralizada, os países da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento repassaram 100 milhões de dólares para as ONGs do Terceiro Mundo; em 1985, a quantia subiu para 1.1 bilhão. Esse aumento das quantias repassadas às ONGs revela que se deposita mais confiança na experiência e eficácia desses atores do que nas burocracias oficiais, no que tange à canalização e alocação dos recursos para projetos locais de desenvolvimento (Cernea, 1989: 117-18). Os países favorecidos com o financiamento de projetos pouco podem fazer para chamar a responsabilidade pela administração direta desses projetos porque são submetidos às chamadas cláusulas de condicionalidade de ajuda, que incluem um pacote de cláusulas que limitam a execução do projeto a uma ONG de escolha do organismo ou país financiador (Natividade, 2003).

O estabelecimento desse tipo de parcerias-coalizões não institucionalizadas entre ativistas ambientais, OECD e organismos multilaterais de ajuda ao desenvolvimento que resulta em cláusulas de condicionalidade para execução de projeto ressalta o fato de que o fortalecimento dos atores não-governamentais mais poderosos, como algumas organizações ambientais, não é incompatível com a distribuição do poder internacional entre os atores estatais. Pelo contrário, este tem sido funcional às metas dos ambientalistas apesar de seu discurso universalista. Nessa mesma perspectiva da cooperação descentralizada e condicionada já para 1989, as ONGs dos países do G-7 direcionaram 6.4 bilhões de dólares aos países em desenvolvimento, o que representou 12% de toda a ajuda pública e privada dos países desenvolvidos (*ibid*).

Mas também as ONGs ambientalistas transnacionais parecem ter um *senso de oportunidade* afinado para aproveitar algumas brechas deixadas pelos países da OECD. Se é verdade que a atuação das ONGs ambientalistas se viu favorecida pela parceria-coalizão centrada em ajudas condicionadas ao desenvolvimento, também não é menos certo que as “retiradas dos Estados” da OECD em matéria de ajuda ao desenvolvimento são aproveitadas por organizações ambientalistas fortes para tomar suas próprias iniciativas. Veja-se o seguinte exemplo: nos últimos 20 anos tem havido uma diminuição dos fundos públicos de financiamento internacional de ajuda ao desenvolvimento e ao aumento dos fundos privados. Os países industrializados do Norte não têm cumprido com regularidade as metas de destinar 0,7% ao ano de seus PIB para ajuda ao desenvolvimento. A ajuda dos países industrializados ao desenvolvimento sofreu uma contração em percentual sobre o PIB de 0,33% em 1986-87 para 0,22% em 1997, os capitais privados passaram no mesmo período de 0,19% a 0,59%. (*ibid*)

Essa diminuição dos fundos públicos ao desenvolvimento e o aumento da participação privada talvez expliquem o porquê de algumas poderosas ONGs ambientalistas serem capazes de financiar seus próprios fundos e projetos que vinculem meio ambiente e desenvolvimento. Exemplo claro disso constitui é a WWF que, nas últimas décadas, tem financiado projetos de conservação, reflorestamento ambiental e assistência técnica sanitária em vários países, entre os quais se destacam a Zâmbia, Camarões e Santa Lucia (Wapner, 1995: 331-332). Atualmente a própria WWF financia um ambicioso projeto de desenvolvimento hídrico em todo o Brasil, apoiado na campanha “água para todos”.[14]

Mas a implementação de projetos de desenvolvimento por parte de ONGs ambientalistas também pode ser facilitada pela declarada incapacidade das lideranças dos países pobres para superar os condicionamentos estruturais de suas economias nacionais. “Como a economia mundial tem se expandido desde a época colonial até o presente, as elites domésticas econômicas e políticas têm ingressado em alianças com forças internacionais para mudar os padrões tradicionais de propriedade da terra, (introduzir) ‘pacotes tecnológicos’ e assentamentos de comunidades locais.(Silva, 1998: 239)

As alianças dos ativistas ambientais sobre temáticas de meio ambiente e desenvolvimento podem ser estimuladas também pelas comunidades locais que se sentem ameaçadas por práticas predatórias de grupos econômicos, como costuma acontecer com comunidades que vivem em regiões de florestas densas e que sentem ameaçadas suas fontes de sobrevivência. Em conseqüência, “essas alianças abrem espaço político para políticas que oferecem meios de subsistência alternativas para moradores das florestas e população rural próxima das florestas”. (Barraclough & Ghimire, 1996)

No entanto, numa arena tão delicada como a interdependência entre a arena ambiental e a de desenvolvimento, as coalizões devem ser observadas pelo prisma mais *ad hoc*. A mesma problemática da interdependência entre meio ambiente e desenvolvimento pode, em condições diferentes, opor e criar tensões entre parceiros que juntam esforços em outro *issue* da mesma natureza. O exemplo da campanha contra Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (*campanha MBD*) resume bem esse caráter *ad hoc* das coalizões e alianças abrangentes. E, ao mesmo tempo, resume bem o que tem sido o objeto deste trabalho, a formação e ação de alianças e coalizões no ambientalismo.

A campanha iniciou-se em 1981, tendo como tema o projeto de desenvolvimento da Amazônia Oriental Brasileira (Rondônia e o Noroeste de Mato Grosso), conhecido como Polonoroeste. Para esse objetivo o Banco Mundial e o governo brasileiro assinaram em inícios dos anos 80 um acordo que incluía a pavimentação da rodovia BR-364, ligando Cuiabá a Porto Velho. Complementarmente, outros projetos também estavam incluídos como assentamentos de pequenos camponeses, proteção de áreas indígenas e ambientais. Desde o início do projeto em 1981, os danos ambientais, os prejuízos às comunidades indígenas e o aumento demográfico (causado por migrantes internos em busca de trabalho) sem infra-estrutura adequada para atendê-los chamaram a atenção de grupos de ativistas ambientais e

do Brasil. Este foi motivo para que se formasse uma aliança do tipo bloco entre três grupos ambientalistas dos EUA: *Natural Resources Defense Council* (NRDC), *National Wildlife Federation* (NWF) e *Environmental Policy Institute* que depois ampliaram a coalizão com grupos de ativistas brasileiros. Com isso dava-se início à campanha contra os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento ou *campanha BMD*, que se estenderia por todos os anos 80. A campanha dos ativistas ambientais não pedia que os BMDs deixassem de financiar o desenvolvimento, mas que esse financiamento fosse feito de acordo com os princípios do desenvolvimento sustentado.

A *Campanha BMD* em relação ao projeto Polonoroeste mostrou grande flexibilidade nas alianças, permitindo ampliar a base da coalizão inicial e a transformação da natureza da aliança que deixou de ser bloco, como ensina a teoria das coalizões, para se transformar numa aliança abrangente na qual se compartiam interesses e identidades ao mesmo tempo. Inicialmente se forjou "uma aliança 'informal' com funcionários do próprio Banco Mundial (...) sensíveis às questões ambientais". (Rodrigues, 1993: 220) Depois esta aliança se ampliou ainda mais quando as pressões políticas foram dirigidas ao Congresso dos Estados Unidos. Os motivos das pressões a essa instituição eram dois: o Congresso tem instrumentos e maneiras de pressionar a Secretaria do Tesouro dos EUA. Afinal de contas, o diretor do organismo sempre é um estadunidense (ao contrário do FMI que sempre é dirigido por um europeu). Segundo, a interdependência das relações entre os financiamentos do Banco Mundial ao desenvolvimento e a questão da legitimidade de tal política do Banco Mundial, se se levasse em conta a opinião dos representantes dos principais responsáveis em última instância pelos fundos para o financiamento, o contribuinte dos EUA. "Se uma parcela da renda oriunda de impostos americanos está sendo utilizada para financiar instituições cujas ações contrariam os interesses dos contribuintes, estes estão legitimados a manifestar sua posição à forma como esses recursos estão sendo aplicados" (*ibid*., p. 221).

Mas também o caso da *Campanha BMDs* mostrou uma outra característica que é pouco frisada pela teoria das coalizões e alianças: os riscos de defecção nas coalizões temáticas amplas podem ser mais eficazes quando descartam considerações ideológicas entre seus parceiros e refletem posições mais pragmáticas. Essa pode ser uma quarta condição importante para a eficácia da ação da coalizão, que se acrescenta àquelas três já tratadas no item sobre a natureza das alianças.[15]

O caso da *Campanha BMD* é bem pertinente para ilustrar o que estamos sugerindo. Agindo de maneira estritamente pragmática a coalizão ambientalista estabeleceu uma aliança com setores mais conservadores no interior do Congresso dos EUA, com especial destaque para a aliança com o senador republicano, o ultraconservador Robert Karsen, que, numa posição nacionalista fazia férrea oposição aos desembolsos de financiamento ao desenvolvimento por parte dos EUA. O objetivo dessa aliança de risco, que certamente não tinha nenhuma relação ideológica, era valer-se do discurso de Karsen para pressionar o Banco Mundial a redirecionar os fundos para projetos de desenvolvimento auto-sustentados.

O cálculo das organizações ambientalistas era o de que o Banco Mundial não arriscaria colocar um bom motivo em mãos de Karsen para atingir sua demanda de cortar a ajuda dos EUA à Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) e aos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento. Com a suspensão dos desembolsos para o Plonoroeste em março de 1985, o cálculo pareceu correto e também a ação pragmática dos grupos.

Em resumo, um aspecto importante das estratégias de alianças promovidas por algumas ONGs ambientalistas transnacionais são as parcerias formais e informais que estabelecem na interação com os planos governamentais e intergovernamentais. Essas parcerias expressam uma grande flexibilidade, o que revela muitas vezes uma face pragmática e instrumental, e inconstância de princípios, não significando, no entanto, que entre as ONGs não existam posições doutrinárias em confronto, como mostra Viola (1987).

O sucesso da coalizão sobre os BMD levou também a uma ampliação da agenda de questões para a Amazônia brasileira. Como resultado das próprias mudanças acontecidas no sistema político brasileiro com a passagem do governo ditatorial para o democrático permitiu-se ampliar o número de atores envolvidos e o adensamento da *agenda setting* inicialmente formulada. Como assinala Schmink e Woods (1992), o retorno do Brasil à democracia permitiu a formação de uma grande coalizão formada por partidos políticos locais, ONGs locais e internacionais e pelo Congresso dos EUA. De outro lado, esta coalizão favoreceu soluções de desenvolvimento comunitário para grupos sociais subordinados (índios, pequenos agricultores) tais como o estabelecimento de reservas extrativas e a demarcação de terras indígenas.

Finalmente, o caso da *Campanha dos BMDs* mostra bem um aspecto que tem sido explorado pela teoria que trata de assuntos intermésticos (Milner, 1997; Putnam, 1993; Russet, 1982): os efeitos da política interna sobre realinhamentos em política internacional e vice-versa. "O argumento político defendendo a legitimidade dos cidadãos americanos se envolverem internacionalmente em questões ambientais foi crucial para a campanha BMD. Ele tornou possível que ONGs estrangeiras pudessem se manifestar sobre problemas ambientais em países em desenvolvimento, sem serem acusadas de ingerência na soberania nacional". (Rodrigues, 1993: 221-2)

Esse tipo de articulação política no nível da sociedade tendo como operadores as coalizões de ativistas tende a relaxar a crença realista na unidade e racionalidade da política externa de um país, pela qual este age como um bloco monolítico dado que a "internacionalização da economia e de diversos fenômenos sociais fomenta a superação da fronteira interna/externa e, conseqüentemente, a *internacionalização da agenda* doméstica". [sublinhado nosso] (Soares de Lima, 2000: 287). "Isso significa que na sua ação a política externa de um Estado não representa somente interesses coletivos de um país no plano mundial, mas também passou a negociar internacionalmente interesses setoriais". (Oliveira, 2004: 1). Dessa forma, as pressões domésticas geram demandas não só por ganhos distributivos domésticos, como supõe a teoria interméstica, mas também por formas de

accountability na atuação internacional de um país e das organizações multilaterais das quais participa. Grupos societais afetados internamente de maneira negativa pelo gerenciamento de seus recursos podem passar a traduzir suas demandas em formas substantivamente políticas (por exemplo, questionando a legitimidade de determinada política). Instâncias como o legislativo, segundo mostra a *campanha do BMD*, são importante para traduzir esse tipo de demanda, e as coalizões de ativistas verdes podem ser um importante meio a partir da qual é possível colocar a demanda na agenda dos órgãos nacionais, originando-se um circuito que tem um impacto sobre instâncias do sistema internacional com *feedback* sobre o doméstico.

Conclusões

Retomando o conceito de influência podemos concordar que ator transnacional tem influência mesmo quando carece de meios de coerção, ao se valer de meios consensuais para conseguir o objetivo de encontrar obediência nas vontades alheias: justamente esse aspecto do ator transnacional é dos menos estudados na sua inserção nos processos transnacionais. Quais são as condições contextuais que permitem não a atores isolados, mas a atores agindo em coalizões atingir eficiência na sua ação interméstica? Partimos do fato de que as condições que permitem o sucesso ou insucesso das coalizões dos verdes não são internas ao ator. Por isso, não nos detivemos no estudo das características endógenas dos grupos de ativistas e de suas coalizões ao longo deste trabalho.

Assim podemos concluir que a sua eficácia no exercício da influência depende da conjunção de estratégias de mobilização de recursos políticos e extracoalizões (como a opinião pública), discursivos, epistêmicos e de campanhas, assim como da habilidade em conciliar interesses e identidades nos tipos de coalizão prescritos pela teoria (temática ou abrangentes). Depende também da maneira como suas estratégias os levem a conciliar senso da realidade com senso da oportunidade, atenuando o voluntarismo normativo que decorre de sua identidade universalista. E depende também do sucesso ou insucesso de suas estratégias da habilidade em transformar e mostrar para os cidadãos de um país o caráter sistêmico de suas demandas e a forma como elas afetam seus direitos.

No entanto, a influência e a eficácia dessas coalizões não podem ser explicadas por referência exclusiva a estratégias racionalistas, senão que também é necessário utilizar como variável explicativa o aspecto contextual, ou aspecto estrutural da arena na qual se insere a ação das coalizões. Ans Kolk (1996), numa posição um tanto extrema, referindo-se à coalizão vitoriosa na Amazônia brasileira em torno da agenda de financiamento predatório, reservas e assentamentos indígenas, em finais dos anos 80, tem argumentado que em última instância foram fatores externos que inclinaram a balança em favor da coalizão de desenvolvimento comunitário[16]. Em suma, em matéria ambiental, como tem argumentado Eduardo Silva, o sucesso do resultado político depende, de um lado, da dinâmica da coalizão formada entre

atores sociais, estatais, internacionais e organizações não-governamentais e, de outro, das estruturas específicas históricas internas e internacionais nas quais eles estão inseridos. “Essas alianças e condições estruturais definem a soma de poder que coalizões concorrentes conseguem para sustentar apoio para políticas alternativas durante o estágio de formulação do processo decisório” (Silva, 1998: 232-4).

Assim, parte do sucesso das estratégias se explica pela natureza descentralizada da arena ambiental global. Com isso queremos dizer que a questão ambiental escapa do monopólio de soluções políticas e técnicas *exclusivas* dos centros estatais ou intergovernamentais multilaterais. Em outras palavras, tais arenas são descentralizadas nas suas soluções, o que permite que sejam permeáveis nos processos de decisão, em maior ou menor medida, a coalizões transnacionais de ativistas ambientalistas.

A comparação entre dois processos, um de natureza dura (a questão nuclear) e outro de natureza *soft* nos permite compreender melhor a importância do contexto da ação das coalizões ambientalistas. A globalidade das questões termonucleares supõe que o arranjo dos atores estatais hegemônicos é condição suficiente nos processos de decisão. A globalidade da questão ambiental implica, por sua vez, que os arranjos dos centros estatais hegemônicos possam ser insuficientes ou inócuos sem a colaboração de potências intermediárias e de alguns atores não-estatais, quer sejam comunidades epistêmicas, empresas multinacionais, organismos internacionais como o PNUMA, e organizações de ativistas verdes, como mostraram os acontecimentos da criação de regimes internacionais em torno dos casos dos CFCs e da Antártida. Esses outros atores internacionais não podem ser concebidos só como concorrentes do Estado mas também como geradores de recursos que podem fazer uma contribuição para uma administração mais eficiente da anarquia internacional em arenas de exercício de poder brando como as de natureza ambiental.

A reivindicação dos fatores estruturais e seu impacto sobre coalizões não deve levar a acreditar, como o faz a posição neo-realista de Kolk, que na arena ambiental o ambiente externo em qualquer momento é estágio crucial para orientar os resultados práticos do processo de decisão. Como argutamente tem sugerido Silva (1997), num primeiro estágio, os fatores estatocêntricos e as idéias são mais importantes no processo de formulação de políticas, enquanto o autor chama de dimensões sóciocêntricas pesam mais no resultado final. O que é certo, acrescenta Silva, é que os fatores internacionais inclinam a balança de poder entre forças domésticas concorrentes.

Finalizemos este trabalho com uma reflexão epistemológica. Não é propósito dizer que o Estado nacional é a unidade política errada para administrar os processos ambientais globais, mas de mostrar significativas evidências de que a natureza descentralizada das arenas ambientais relativizam o monopólio da administração política e técnica estatal. Isso nos leva a um ponto importante na discussão teórica da ação coletiva dos atores não-estatais transacionais públicos. É verdade que ainda não se pode conferir-lhes um estatuto teórico a uma teoria de ator não-estatal em contraste com a ainda sólida teoria do Estado. Porém é

necessário distinguir dois níveis de cognição científica quando se compara o ator estatal e o não-estatal: maturidade do ator e ação do ator. A ausência da primeira condição não impede o exercício da segunda. Se algo nos sinaliza o estudo de coalizões e alianças ambientalistas é que, se aceitamos que a ainda poderosa concepção realista arquitetou uma bem sucedida "teoria da ação do Estado", também é viável pensar uma teoria da ação do ator não-estatal. O que seria insensato pensar é que no nível ontológico os atores transnacionais sejam projetos amadurecidos para ser considerados já como alternativas históricas de organização política e social ao Estado.

O reconhecimento da imaturidade ontológica do ator estatal, no entanto, não é incompatível com a constatação da existência da ação do ator, em níveis nacionais e internacionais. Os recursos políticos e materiais com que contam os atores não-estatais transnacionais são menos sólidos que aqueles que o Estado gera e possui, mas em compensação a ação não-estatal pode ser mais dinâmica que a do próprio Estado, embora lhe faltem os instrumentos da força (exércitos) e da diplomacia. Mas a influência dos atores não-estatais, no sentido em que a definimos, e de suas coalizões, pode ser objeto de constatação em proporção à natureza da arena específica. Com isso retomamos a nossa hipótese teórica de que a *definição do que podemos chamar de atores relevantes ou essenciais do sistema internacional passou a ser uma função da arena específica em que atuam*. Porém, é necessário reconhecer que ainda não emergiu um programa de pesquisas empíricas que nos mostrem a extensão qualitativa da influência dos atores não-estatais.

Notas

1 Os problemas *intermésticos*, isto é, os problemas da agenda doméstica, são internacionalizados, e os internacionais são "nacionalizados".

2 Ver: http://www.tierramerica.net/riomas10/noticias0309_2.shtml).

3 O rendimento institucional aqui é entendido como capacidade de "gerir a vida coletiva e manter instituições eficazes". (Putnam, 2002)

4 Quanto aos resultados de Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentado, a coalização de ONGs ambientalistas formada por Greenpeace, Oxfam, WWF, entre outros, expressava que a linguagem do chamado Plano de Ação era "pré-elaborado e pré-Rio". Na mesma direção, o diretor do PNUD expressava que "El hecho es que la fórmula de Río no funcionó, y por eso estamos hoy donde estamos, funcionó, y por eso estamos hoy donde estamos" (http://www.tierramerica.net/riomas10/noticias0309_2.shtml)

5 Para um estudo de estratégias integrativas, ver o estudo de Jay ROTHMAN. **From confrontation to Cooperation**. London: Sage Publications, 1992.

6 Aliás, é interessante registrar que o Greenpeace é o único ator não-estatal que tem uma base de operações científicas na Antártida e o único que participa com *status* de parte não-consultiva (isto é, com direito a voz, mas sem voto) das reuniões do Tratado Antártico.

7 Este tratado foi assinado em 1959 e reunia, inicialmente, todos os países que têm instalado uma base científica ou que fazem reivindicações de soberania: Chile, Argentina, Inglaterra, Estados Unidos,

Japão, Noruega, Austrália, Nova Zelândia, Peru, Equador, África do Sul, China, União Soviética, França e Espanha. O Brasil se integrou ao Tratado antártico em 1983.

[8] Deve-se lembrar que a oposição a uma convenção global sobre aquecimento global não só veio dos Estados Unidos, mas também dos países produtores de petróleo do Oriente Médio e das multinacionais do ramo.

[9] Uso aqui o termo no sentido atribuído por Putnam: "o capital social diz respeito a características da organização social como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas" (Putnam, 2002: 177).

[10] **Jornal do Brasil**, Clinton quer ver os Estados Unidos na vanguarda ambiental, 2/11/1992.

[11] Para Adler e Hass as comunidades epistêmicas são "menos um novo ator internacional ou unidade de análise; mais que isso, são veículos para o desenvolvimento de premissas teóricas acuradas sobre interpretações coletivas e escolhas". (Adler & Hass, 1992: 362)

[12] *Ibid.*, p. 64. Por outro lado, esta atitude negligente dos Estados Unidos não deixa de ser um paradoxo para um país que apresenta os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) mais desenvolvidos do mundo.

[13] O Relatório **Nosso Futuro Comum** foi feito pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, de 1983 a 1987. A Comissão foi presidida por Charlem Brundtland, Primeira Ministra da Noruega. Daí ser conhecido como **Relatório Brundtland**.

[14] Ver : http://www.wwf.org.br/projetos/agua_programa.htm

[15] Essas três condições iniciais seriam: divisão de tarefas que tende a aumentar o grau de identidade, criação de interesses e identidades acima dos particularismos dos grupos, e uma agenda de demandas moderadas.

[16] Esses fatores externos incluiriam, entre outros, as negociações e o ativismo que antecederam a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o compromisso do G-7 e do Banco Mundial de assumir responsabilidade mundial pelo meio ambiente.

Bibliografia

ADLER, Emanuel & HASS, Peter. World Order and the Creation of Reflective Research Program, **International Organization**, v. 46, n. 1, 1992, p. 367-390.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.

BARRACLOUGH, Solon & GHIMIRE, Krisna. **Forest and Livelihood: the Social Dynamics of Deforestation in Developing Countries**. New York: St. Martin's, 1996.

CERNEA, Michael. Nongovermental Organizations and Local Development. **Regional Development Dialogue**, n. 10, Summer 1989.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

DORE, Elizabet. Capitalism and Ecological Crisis Legacy at the 1980. In: COLLINSON, Hellen (ed.). **Green Guerrillas: Conflicts and Initiatives in Latin America and the Caribbean**. London: Latin American Bureau, 1996.

FERREIRA, Leila da Costa & VIOLA, Eduardo (orgs.). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas: Editora da Unicamp, 1996

FUKS, Mário. Do discurso ao recurso: uma análise da proteção judicial ao meio ambiente do Rio de Janeiro. In: FERREIRA, Leila da Costa e VIOLA, Eduardo (orgs.). Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

GOLDSTEIN, Judith and KEOHANE, Robert (eds.). **Ideas and foreign policy. Beliefs, Institutions and Politics Changes**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993.

GREENPEACE. **Informe de la Expedición Antártica de Greenpeace**. 1987/1988. Buenos Aires: Greenpeace/ Argentina, 1988.

GUIMARÃES, Roberto. O desafio político do desenvolvimento sustentado, **Lua Nova**, n. 35, São Paulo, 1995.

_______. El discreto encanto de la cumbre de la tierra. Evaluación impresionista de Rio-92, **Nueva Sociedad**, n. 22, Caracas, 1992.

HASS, Peter. Banning Chlorofluorocarbone: Epistemic Community, Effort to Protect Stratospheric Ozone, **International Organization**, v. 46, n. 1, Winter, 1992, p. 187-224.

_______. **Saving the Mediterranean: the Politics of International Environmental Cooperation**. New York: Columbia University Press, 1990.

HELD, David. **Democracy and the Global Order: from the Modern State to Cosmopolitan Governanance**. California: Stanford California Press, 1995.

_______. **Models of Democracy**. 2. ed. Stanford: Stanford University Press, 1996.

HELMAN, Udi. Environment and National Interest: an Analitycal Survey of the Literature, **The Washington Quarterly**, Autumn 1990.

HERTZ, Mônica. A dimensão cultural das relações internacionais. **Contexto Internacional**, v. 4, n. 8, Rio de Janeiro, jul./dez. 1988.

HIRST & THOMPSON. **Globalização em questão**. Petrópolis: Vozes, 1998.

KEOHANE, Robert & NYE, Joseph. **Power and Interdependence**. New York: Harper Collins, 2001.

KOLK, Ans. **Forest in International Environmental Politics International Organizations, NGOs, and Brazilian Amazon**. Utrecht: Netherlands International Books, 1996.

LIPSET, S e ROKKAN, S. **Party System and Voter Alignments**. New York: The Free Press, 1967.

MELLO, Fatima Vianna. Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento: agenda, tensões e atores no caminho para o Cairo. **Contexto Internacional**, v. 17, n. 1 jan./jun.1995.

MILNER, Helen. **Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princenton: Princenton University Press, 1997.

NARTIKAR, Amrita. **International Trade and Developing Countries: Bargaining Coalitions in the GATT and WTO**. London: Routledge, 2003.

NARTIKAR, Amrita & WOODS, Ngaire. International and the Emergence of New Inter-state Coalitions. LANT Working paper, 2002.

NATIVIDADE, Cláudia Dybas da. Assimetrias de poder nos regimes internacionais: as novas modalidades de cooperação internacional ao desenvolvimento (ajuda multilateral, condicionalidade da ajuda e cooperação descentralizada. Dissertação de Mestrado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2003.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

_________. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games. In: PUTNAM, Robert D.; EVANS, Peter B. & JACOBSON, Harold K. (ed.). **International Bargaining and Domestic Politics: Double-Edged Diplomacy**. Los Angeles: University of California Press, 1993.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Aspectos teóricos das negociações internacionais e política doméstica. Mimeo. São Paulo: USP, 2004.

RODRIGUES, Maria Guadalupe. Movimento ambiental e ativismo político: um estudo de caso da campanha contra os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento. **Contexto Internacional**, v. 15, n. 2, Rio de Janeiro, 1993, p. 215-233.

ROTHMAN, Joy. **From Confrontation to Cooperation**. London/New Delhi: Sage Publications, 1992

RUSSET, Bruce. International Interactions and Processes: the Internal vs. External Debate Revisited. In: FINIFTER, Ada (ed.). **Political Science: the State of the Discipline**, 1982, p. 541-571.

SCHMINK, Marianne & Woods, Charles H. **Contest frontiers in Amazon**. New York: Columbia University Press, 1992.

SILVA, Eduardo. The Politics of Environment and Development, **Latin American Research Review**, v. 33, n. 3, 1998.

_________. The politics of Sustainable Development: Native Forest Policy in Chile, Venezuela, Mexico and Costa Rica, **Jornal of Latin American Studies**, v. 29, n. 2, 1997, p. 457-493.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto internacional**, v. 22, n. 2, Rio de Janeiro, 2000.

TOMASSINI, Luciano. El proceso de trasnacionalización y las relaciones externas de América Latina. In: TOMASSINI, Luciano (comp.). **Trasnacionalización y desarrollo nacional en América Latina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

UMLAS, Elizabet. Environmental networking in Mexico: The Comité Nacional para la Defensa de los Chimalapas. **Latin American Research Review**, v. 33, n. 3, 1998, p. 161-189.

VILLA, Rafael Duarte. **A Antártida no sistema internacional**. Análise das

relações entre atores estatais e não-estatais com base na perspectiva da questão

ambiental. São Paulo: Editora Hucitec, 2004.

_________. A construção de um sistema internacional policêntrico: atores estatais e não-estatais no pós-guerra fria, **Cena Internacional**, v. 3, n. 2, 2001, Brasília.

_________. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional**. São Paulo: Editora Annablume/ FAPESP, 1999(a).

________. Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea. **Revista de sociologia e política**, n. 12, 1999(b), p. 21-34.

VIOLA, Eduardo. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986). Do ambientalismo à ecopolítica. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 1, n. 3, fev. 1987.

WALTZ, Kennetz. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WAPNER, Paul. Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics, **World Politics**, v. 47, n. 3, 1995.

WEINSTEIN, M.M. E CHARNOVITZ, S. The Greeting of the WTO. **Foreign Affairs**, v. 80, n. 6, 2001, p. 147-156.

ZISK, B. Coalitions among Peace and Environmental Groups: a Comparative Study of the Impact of Local Political Culture, Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, 1988.

Sites

http://www.wwf.org.br/projetos/agua_programa.htm).
http://www.tierramerica.net/riomas10/noticias0309_2.shtml).